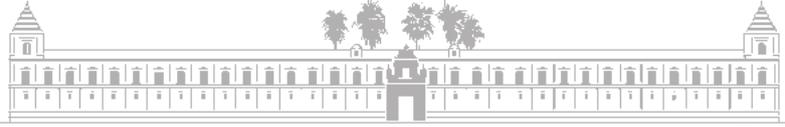


# BOLETÍN OFICIAL B O P A

## BOLETÍN OFICIAL



## PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

---

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

### SUMARIO

#### RELACIÓN CON ÓRGANOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

##### DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

- 10-16/IDPA-000001, Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2015

2

---

## RELACIÓN CON ÓRGANOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

### DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

**10-16/IDPA-000001, Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2015**

*Sesión de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 6 de abril de 2016*

*Orden de publicación de 15 de abril de 2016*

#### *PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA*

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 6 de abril de 2016, ha conocido el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 10-16/IDPA-000001, correspondiente a la gestión realizada por dicha Institución durante el año 2015, 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 Consultiva de Nombramientos, Relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz y Peticiones y su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 7 de abril de 2016.

El Presidente del Parlamento de Andalucía,  
Juan Pablo Durán Sánchez.

**INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2015****ÍNDICE DE CONTENIDOS**

PRESENTACIÓN	16
BALANCE DEL DEFENSOR	19
1. Introducción	20
2. Principales indicadores por materia	23
2.1 Empleo	23
2.2 Vivienda	25
2.3 Servicios Sociales	26
2.4 Salud	29
2.5 Educación	30
2.6 Sostenibilidad	31
3. Conclusiones y propuestas	31
3.1 Modificación urgente del Programa de Solidaridad	32
3.2 Vivienda	33
3.3 Evaluación de las Políticas Activas de Empleo	34
3.4 Garantía de suministros básicos a personas vulnerables	34
1. ACTIVIDAD POR MATERIAS	36
1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA	36
1.1.1 Introducción	37
1.1.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.1.2.1 Administraciones Tributarias	38
1.1.2.1.1 Beneficios fiscales	38

1.1.2.1.3 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: equiparación de exenciones por discapacidad y por incapacidades laborales	40
1.1.2.1.4 Exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbanística en supuestos de dación en pago	41
1.1.2.1.5 Tasas y precios públicos	41
1.1.2.1.6 Ejercicio de Derechos contenidos en el Estatuto del Contribuyente	43
1.1.2.1.7 Administración Tributaria de la Junta de Andalucía	44
1.1.2.2 Administraciones Públicas y Ordenación Económica	46
1.1.2.2.1 Transparencia, participación y buena administración	46
1.1.2.2.2 Protección de datos	50
1.1.2.2.3 Turismo	51
1.1.2.2.4 Fomento: Subvenciones y Ayudas	52
1.1.2.2.5 Contratación con el sector público	52
1.1.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	53
1.2 CULTURA Y DEPORTES	55
1.2.1 Introducción	56
1.2.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	57
1.2.2.1 Cultura	57
1.2.2.1.1 Sobre la Mezquita-Catedral de Córdoba	57
1.2.2.1.2 Sobre el uso de edificios religiosos	59
1.2.2.1.3 Amenazas al patrimonio cultural	60
1.2.2.1.4 Otras acciones culturales de fomento	63
1.2.2.1.5 Memoria Democrática	64
1.2.2.2 Deportes	65
1.2.3 Actuaciones de Oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	67
1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	69
1.3.1 Introducción	70

1.3.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	72
1.3.2.1 Dependencia	72
1.3.2.1.1 Deuda a favor del dependiente, por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar	74
1.3.2.1.2 Pago a los herederos del dependiente fallecido, de la deuda a favor del mismo por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar	75
1.3.2.1.3 Demoras en la tramitación de los expedientes	77
1.3.2.1.4 Excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y archivo de expedientes por desistimiento	79
1.3.2.1.5 Acceso al Sistema de los dependientes moderados	81
1.3.2.1.6 Recursos residenciales	82
1.3.2.1.7 Otros	84
1.3.2.2 Personas con discapacidad	85
1.3.2.2.1 Actuaciones sobre accesibilidad	86
1.3.2.2.2 Actuaciones en materia de consumo	87
1.3.2.2.3 Actuaciones referentes a Administraciones Tributarias	88
1.3.2.2.4 Actuaciones en materia de empleo	89
1.3.2.2.5 Valoración y calificación del grado de discapacidad	90
1.3.2.2.6 Actuaciones en materia educativa no universitaria	93
1.3.2.2.7 Actuaciones en materia de salud	93
1.3.2.3 Personas mayores	94
1.3.2.4 Servicios Sociales	99
1.3.2.4.1 Personas sin hogar	100
1.3.2.4.2 Ayudas sociales	103
1.3.2.5 Programa de Solidaridad con los andaluces	106
1.3.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	112
1.4. EDUCACIÓN	114
1.4.1 Introducción	115
1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	116

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

1.4.2.1 Educación Infantil 0-3 años	116
1.4.2.2 Escolarización del alumnado	118
1.4.2.3 Instalaciones escolares	120
1.4.2.4 Convivencia en los centros escolares	122
1.4.2.5 Servicios educativos complementarios	124
1.4.2.6 Equidad en la Educación	127
1.4.2.7 Formación Profesional	133
1.4.2.8 Enseñanzas de Régimen Especial	135
1.4.3 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas universitarias	136
1.4.3.1 Acceso a la Universidad	137
1.4.3.2 Convocatoria de ayudas para la obtención del B1	138
1.4.4 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	139
1.5 EMPLEO PÚBLICO	143
1.5.1 Introducción	145
1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	147
1.5.2.1 Acceso al Empleo Público	147
1.5.2.1.1 Acceso al empleo público permanente: Instrucciones de funcionamiento de las Comisiones de Selección	147
1.5.2.1.2 El acceso al empleo público temporal	148
1.5.2.1.3 Bolsas de personal funcionario de la Administración General	150
1.5.2.1.4 Bolsas de personal sanitario	151
1.5.2.1.5 Bolsa de la Administración de Justicia	154
1.5.2.2 Carrera Profesional	155
1.5.2.2.1 Derecho al reconocimiento de los servicios previos	155
1.5.2.2.2 Demora de las convocatorias de concursos de méritos	157
1.5.2.2.3 Suspensión de los procesos de promoción interna	158
1.5.2.3 Condiciones de Trabajo	159
1.5.2.3.1 Recuperación de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012	159

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

1.5.2.4 Derecho a la Defensa Jurídica	160
1.5.2.5 Derecho a la Integración en la Función Pública Andaluza	162
1.5.2.6 Jubilación	163
1.5.2.6.1 Reconocimiento de servicios prestados a efectos de jubilación	163
1.5.2.7 En relación a las Políticas de Empleo	165
1.5.2.7.1 Discapacidad y Políticas Activas de Empleo	165
1.5.2.7.2 Reserva de discapacidad en el reconocimiento de cualificaciones profesionales	168
1.5.2.7.3 Programas y Escuelas de Formación Profesional para el Empleo	168
1.5.2.7.4 Las Ayudas Sociolaborales	171
1.5.3 Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	173
1.6 IGUALDAD DE GÉNERO	176
1.6.1 Introducción	177
1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	178
1.6.2.1 Integración de la Perspectiva de Género	178
1.6.2.2 Empleo	180
1.6.2.3 Salud	187
1.6.2.4 Personas menores	192
1.6.2.5 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	193
1.6.2.6 Urbanismo	195
1.6.2.7 Vivienda	196
1.6.2.8 Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia	198
1.6.2.8.1 Servicios Sociales	198
1.6.2.8.2 Dependencia	201
1.6.2.9 Violencia de Género	202
1.6.2.9.1 Servicios de atención e información	202
1.6.2.9.2 Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas	204
1.6.2.9.3 Protección legal y jurídica a las víctimas	207
1.6.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	208

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

1.7 JUSTICIA, EXTRANJERÍA Y PRISIONES	210
1.7.1 Introducción	211
1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	213
1.7.2.1 Quejas relativas a la Administración de Justicia	213
1.7.2.1.1 Quejas motivadas por dilaciones indebidas: panorámica por provincias	213
1.7.2.1.2 Situaciones singulares: el colapso de la jurisdicción mercantil y social y problemas en los registros civiles	230
1.7.2.1.3 Abogacía y asistencia jurídica gratuita	233
1.7.2.2 Actuaciones relativas a Prisiones	238
1.7.2.3 Actuaciones relativas a Extranjería	244
1.7.2.4 Quejas relativas a Política Interior	249
1.7.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	251
1.8 MEDIO AMBIENTE	255
1.8.1 Introducción	256
1.8.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	258
1.8.2.1 Contaminación acústica en el espacio urbano	258
1.8.2.1.1 Los efectos de la contaminación acústica provocada por establecimientos de hostelería	259
1.8.2.1.2 La contaminación acústica generada por instalaciones deportivas	261
1.8.2.1.3 Otros focos de contaminación acústica	263
1.8.2.2 Contaminación hídrica derivada de los vertidos residuales urbanos sin depurar	264
1.8.2.3 Cumplimiento de la Directiva Marco del Agua: buen estado de las aguas superficiales y subterráneas	265
1.8.2.4 Las actividades de granjas y fincas ganaderas que generan afecciones en el espacio urbano	267
1.8.2.5 Actuaciones relacionadas con la protección ambiental de nuestro territorio ante iniciativas públicas que pueden generar afecciones en sus valores ambientales	268
1.8.2.6 La modificación de la Ley de Montes puede debilitar la protección de estas infraestructuras verdes	272

1.8.2.7 La ejecución de las grandes infraestructuras demanda la colaboración de las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales	273
1.8.2.8 Programa de impulso a la construcción sostenible en Andalucía	275
1.8.2.9 Contaminación lumínica	277
1.8.2.10 Obligación de facilitar los Ayuntamientos información relevante en los procedimientos que se tramitan para la autorización de actividades que pueden tener relevancia ambiental	277
1.8.2.11 Sobre la conveniencia de restringir los cultivos transgénicos en algunos espacios del territorio andaluz	279
1.8.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	281
1.9 MENORES	285
1.9.1 Introducción	286
1.9.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	287
1.9.2.1 Menores en situación de riesgo	287
1.9.2.2 Maltrato a menores	296
1.9.2.3 Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa	298
1.9.2.4 Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	300
1.9.2.5 Responsabilidad penal de menores	306
1.9.2.6 Menores con necesidades especiales	309
1.9.2.7 Familias	313
1.9.2.8 Personal de instituciones y organismos al servicio de menores	315
1.9.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	317
1.10 SALUD	320
1.10.1 Introducción	321
1.10.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	322
1.10.2.1 Salud Pública	322
1.10.2.2 Atención Primaria	324
1.10.2.2.1 Déficit de matronas en atención primaria	324
1.10.2.2.2 Plan de verano 2005 en atención primaria de Sevilla	325

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

1.10.2.2.3 Déficit de medios personales y materiales en el DCCU de Sevilla	326
1.10.2.3 Atención especializada	328
1.10.2.3.1 Autorizaciones para tratamiento en centros ajenos al SSPA	329
1.10.2.3.2 Reproducción Humana Asistida	331
1.10.2.3.3 Atención al Ictus	332
1.10.2.4 Atención Sanitaria de Urgencia	332
1.10.2.4.1 Urgencias extrahospitalarias	332
1.10.2.4.2 Urgencias hospitalarias	333
1.10.2.5 Tiempos de respuesta asistencial	336
1.10.2.6 Praxis Médica	338
1.10.2.7 Derechos de los usuarios	339
1.10.2.8 Farmacia	341
1.10.2.9 Enfermos mentales	344
1.10.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	347
1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO	350
1.11.1 Introducción	351
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	355
1.11.2.1 Servicios de interés general	355
1.11.2.1.1 Energía	355
1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua	360
1.11.2.1.3 Telefonía e internet	366
1.11.2.1.4 Servicios financieros	369
1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo	374
1.11.3 Análisis de las quejas admitidas a trámite	377
1.12 URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES	379
1.12.1 Introducción	380
1.12.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	383
1.12.2.1 Urbanismo	383

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

1.12.2.1.1	Disciplina urbanística	383
1.12.2.1.2	Gestión Urbanística	385
1.12.2.1.3	Accesibilidad	387
1.12.2.2	Obras públicas y expropiaciones	389
1.12.2.2.1	Necesidad de rentabilizar las infraestructuras	389
1.12.2.2.2	Colaboración interadministrativa	391
1.12.2.3	Transportes, movilidad y tráfico	393
1.12.2.3.1	Transportes y movilidad	393
1.12.2.3.2	Tráfico	397
1.12.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	402
1.13	VIVIENDA	405
1.13.1	Introducción	406
1.13.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	410
1.13.2.1	La necesidad de vivienda en Andalucía	410
1.13.2.2	Ayudas a la vivienda	415
1.13.2.2.1	Ayudas estatales a la vivienda	415
1.13.2.2.2	Ayudas autonómicas a la vivienda	421
1.13.2.3	Desarrollo de la convocatoria de ayudas al alquiler, por orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de marzo de 2015	424
1.13.2.4	Retraso aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía	425
1.13.2.5	Deficiencias constructivas	427
1.13.2.6	Permuta de vivienda por razones de conflictividad social y/o discapacidad	429
1.13.2.7	Las viviendas protegidas públicas desocupadas	430
1.13.2.8	Ocupaciones sin título de viviendas protegidas públicas y edificios sin concluir	432
1.13.2.9	Cesión de viviendas de la SAREB y del Fondo Social de la Vivienda para el alquiler social en la comunidad autónoma de Andalucía	433
1.13.2.10	Otras cuestiones relativas a la vivienda protegida	434
1.13.2.11	Mediación con Entidades Financieras	434
1.13.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	439

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA	441
2.1 INTRODUCCIÓN	442
2.2 DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS	444
2.2.1. Total de consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores	444
2.2.2 Distribución mensual de las consultas recibidas	445
2.2.3 Distribución de consultas en atención al canal de comunicación empleado	446
2.2.4 Distribución de consultas por materias	449
2.2.4.1 Personas en situación de pobreza y exclusión social	451
2.2.4.2 Vivienda	451
2.2.4.3 Menores y Educación	452
2.2.4.4 Justicia	453
2.2.4.5 Dependencia	453
2.2.4.6 Salud	454
2.2.4.7 Procedimientos de extranjería y cuestiones conexas	454
2.2.4.8 Empleados públicos	454
2.2.4.9 Consumo	455
2.2.4.10 Medio Ambiente, Urbanismo, Obras Públicas y Transportes	455
2.2.5 Distribución de consultas por materias y sexo	456
2.2.6 Distribución de consultas por materias y provincias	457
2.2.7 Distribución de consultas en función del tipo de actuación llevada a cabo	459
2.3 REDES SOCIALES Y PÁGINA WEB	460
2.3.1 Facebook	461
2.3.1.1 Evolución del número de seguidores	461
2.3.1.2 Perfil de nuestros seguidores	462
2.3.1.3 Procedencia geográfica	462
2.3.1.4 Actividad registrada en la página y alcance de publicaciones	463
2.3.2 Estadísticas Twitter 2015	466

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

2.3.3 Estadísticas Youtube 2015	468
2.3.4 Estadísticas Web Defensor del Pueblo Andaluz 2015	470
3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS	472
3.1 INTRODUCCIÓN	473
3.2 DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES	473
3.2.1 Administraciones públicas, administraciones tributarias y ordenación económica	473
3.2.3 Educación	474
3.2.4 Empleo público, trabajo y seguridad social	474
3.2.5 Igualdad de género	475
3.2.6 Justicia, prisiones, política interior y extranjería	475
3.2.7 Medio ambiente	476
3.2.8 Menores	477
3.2.9 Salud	477
3.2.10 Servicios de interés general y consumo	477
3.2.11 Urbanismo, obras públicas y transporte	477
3.2.12 Vivienda	478
3.3 DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS	479
3.3.1 Quejas anónimas	479
3.3.2 Duplicidad	480
3.3.3 No irregularidad	480
3.3.4 Jurídico-privadas	485
3.3.5 Sin competencia	486
3.3.6 Sub-iudice	488
3.3.7 Sin interés legítimo	489
3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración	490

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

3.3.9 Sin pretensión	493
3.3.10 Transcurso de más de un año	494
3.3.11 Desistimiento	495
4. LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN	499
5. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	501
5.1 INTRODUCCIÓN	502
5.2 RELACIONES CON EL PARLAMENTO	502
5.3 RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS	503
5.4 RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES	504
5.5 RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES	505
5.6 OTRAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES	507
5.7 ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA	509
5.8 OTRAS ACTIVIDADES	512
5.9 INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS	513
6. DATOS ESTADÍSTICOS	516
6.1 LA CIUDADANÍA	517
6.1.1 Acuden al Defensor 28.777 personas	517
6.1.2 Nuestra web y redes sociales	518
6.1.3 Ciudadanía y género	520
6.2 NUESTRAS ACTUACIONES	523
6.2.1 Un total de 18.923 actuaciones en defensa de los derechos de los andaluces	523

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

6.2.2 Un 60% sobre vulneración de derechos sociales	525
6.2.3 Mediaciones	530
6.3 NUESTROS RESULTADOS	531
6.3.1 La Administración acepta nuestra actuación en el 94% de los casos cerrados donde se había detectado irregularidad	531
6.3.2 Resultados positivos de nuestra actividad (87%)	532
6.3.3 Un 74% de colaboración de las administraciones	532

## PRESENTACIÓN

Un nuevo año, 2015, cumplimos con nuestro compromiso y responsabilidad de dar cuenta, ante el Parlamento de Andalucía, de la situación que han vivido los ciudadanos y ciudadanas y de los avances y retrocesos en la defensa de los derechos que tienen reconocidos y por conquistar.

Fiel a esta cita anual y, como no podía ser de otra manera, es preciso, para comprenderla, entender el contexto social, económico y político en el que se desarrolla la efectividad de sus derechos, sus limitaciones, dificultades y vuelta atrás de algunos de ellos.

La pregunta de fondo que nos hacemos a la luz de los datos que afectan a las condiciones de vida en nuestra Comunidad, hace referencia a cuánto hay de sostenibilidad del Estado de Bienestar y/o cuánto hay de retroceso, resumido en el concepto del que hablan los expertos de: la irreversibilidad.

A la luz de las 9.082 quejas y 9.343 consultas gestionadas en 2015, debemos preguntarnos por el estado de salud de lo que se ha denominado el Estado de Equidad, es decir, el que define el grado de igualdad y de dignidad del que gozan los ciudadanos y ciudadanas. Porque ello va a mostrarnos los indicadores que explican en qué nivel de igualdad vivimos, qué condiciones de vida disfrutamos y cuáles hemos perdido y tenemos que seguir luchando por recuperar.

Remitiéndome a los indicadores principales reflejados en el Balance del Defensor y en nuestros anteriores Informes Anuales desde 2008-2014 sobre las causas y consecuencias de la actual crisis económica, me parece necesario hacer una reflexión de fondo sobre las posibilidades reales que tienen las familias de salir de la situación de riesgo y/o de exclusión social, de aumentar o disminuir su situación de pobreza y desempleo, de pérdida de su vivienda o la imposibilidad de hacer frente a los pagos más elementales para su subsistencia en condiciones de dignidad.

Los datos de nuestros Informes anteriores y los cambios que se están produciendo en nuestra sociedad son preocupantes y no sabemos cuánto van a suponer de obstáculos insalvables, retrocesos de derechos o condiciones de vida más desiguales e injustas en una sociedad más dual y fragmentada y menos solidaria.

Algunos botones de muestra pueden explicar el fondo de esta reflexión:

“Considerar el estado del bienestar como un “exceso evitable” es una tentación que, al parecer, atrae a muchos defensores de los recortes del gasto público, que no se toman la molestia de analizar la situación de un modo más crítico” (Amartya Sen. Premio Nobel de Economía).

“Nos jugamos, en el fondo, la manera en que saldremos de la crisis y el modelo social, su marco de derechos y libertades. En esta lucha generalizada por el empleo, la vivienda, la corrupción, etc., no queremos reflexionar sobre la vida sin derechos que pende sobre nosotros si continuamos por esta senda, sin intentar remover los obstáculos como nos señala el art. 9 de la C.E. que impiden a los ciudadanos ser felices” (Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz, 2013).

En resumen, se hace precisa la reafirmación del Estado Social, la intensificación de la Democracia; la creación de una nueva hegemonía en la que las necesidades colectivas se sitúen de nuevo por encima de los egoísmos y de las conductas individualistas, en la que la igualdad, la justicia y la solidaridad orienten nuestras decisiones.

Por otra parte, los síntomas que en estos últimos meses (2015 y parte de 2016) se están produciendo, caminan en la dirección señalada anteriormente.

Así, nos preocupa el aumento de la pobreza de los colectivos más débiles y las consecuencias dramáticas que estamos viviendo; las situaciones de violencia en todas sus variaciones; el incremento de la brecha digital, social, laboral, intergeneracional; el incremento de la migración juvenil al extranjero que está produciendo retrocesos, de manera que la emigración está desplazando claramente a la inmigración.

La crisis de los refugiados ha sido el principal punto de inflexión de estas nuevas necesidades. Su petición de auxilio apelando a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha puesto a prueba la capacidad de reacción conjunta de los países desarrollados con el pobre resultado de una respuesta ineficaz y torpe que ha sumido a poblaciones enteras a un sufrimiento extremo y nos está cuestionando como sociedades de derechos.

Una situación que, conjuntamente con el resto de defensores del pueblo del territorio nacional, nos ha llevado a demandar del Gobierno de España, las comunidades autónomas y las corporaciones locales que “acojan con plena garantía, a las personas que huyen de la guerra y de la intolerancia”.

También hemos estado muy atentos a los retos planteados en la reciente Cumbre de París, en aras de preservar un modelo de desarrollo sostenible que evite, entre otras, las consecuencias del cambio climático. E íntimamente relacionado con ello está siendo el debate sobre el modelo de ciudad.

Sobre ambas cuestiones, como Defensor del Pueblo Andaluz, hemos promovido y pensamos seguir haciéndolo, una reflexión sobre el modelo de ciudad que queremos, apostando por ciudades inclusivas, capaces de conocer las necesidades de la población y ofrecer respuestas adecuadas.

En definitiva, hemos de reaccionar con fuerza para mantener prioritariamente los rasgos esenciales de una sociedad identificada con los derechos fundamentales de igualdad y dignidad.

Por ello, en relación con las actuaciones en defensa de los derechos sociales ya reconocidos, hemos exigido insistentemente su cumplimiento ante el Parlamento y mediante la denuncia pública en las redes sociales y los medios de comunicación. Un escenario que nos ha demandado una actitud positiva, con más de 450 mediaciones y 229 investigaciones de oficio, además de nuestra acción de supervisión de la actuación de las Administraciones para velar por el cumplimiento de los derechos sociales reconocidos.

Hemos estado muy atentos y velando por la evaluación de las políticas activas de empleo; por recuperar la función social de una política de vivienda; atentos a las situaciones de vulnerabilidad de los colectivos que demandan mayor protección; vigilantes con los menores, principales víctimas de toda esta situación crítica; vigilantes, también, con el alumnado con necesidades educativas especiales y trastornos de conducta y, en fin, con las situaciones de violencia tanto de género, como entre iguales o la violencia filiofamiliar.

También han demandado nuestra ayuda las personas solicitantes del salario social y las personas dependientes por los retrasos en los pagos o en la valoración de sus situaciones para conseguir una prestación acorde con sus necesidades. Y las personas mayores y los colectivos con discapacidad por la paralización de las políticas públicas sectoriales, etcétera.

Y todo ello, asumiendo uno de los retos fijados en 2015: mejorar nuestras relaciones con la ciudadanía y movimientos asociativos, a través de una nueva web -más interactiva y funcional y adaptada a los móviles-,

y a través de un programa de visitas de la Oficina del Defensor a las provincias que, iniciado ya en Almería y Granada, pretende acercar nuestro trabajo a todos los ciudadanos y ciudadanas.

De todo ello, damos cuenta en este Informe Anual 2015, mejorando, año tras año, su presentación y lectura de nuestra labor como garante y protector de los derechos de la ciudadanía.

El Defensor del Pueblo Andaluz,  
Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.

**BALANCE DEL DEFENSOR**

1. Introducción	20
2. Principales indicadores por materia	23
2.1 Empleo	23
2.2 Vivienda	25
2.3 Servicios Sociales	26
2.4 Salud	29
2.5 Educación	30
2.6 Sostenibilidad	31
3. Conclusiones y propuestas	31
3.1 Modificación urgente del Programa de Solidaridad	32
3.2 Vivienda	33
3.3 Evaluación de las Políticas Activas de Empleo	34
3.4 Garantía de suministros básicos a personas vulnerables	34

## 1. INTRODUCCIÓN

Las causas y las consecuencias de la actual crisis económica ha sido la principal reflexión de nuestros Informes Anuales presentados ante el Parlamento de Andalucía desde 2008, y que no ha sido sino darle voz a la reclamación de miles y miles de personas que durante todos estos años han acudido a nosotros pidiendo ayuda.

Y es que durante este período, la crisis se ha presentado como la causa de la pérdida de cientos de miles de puestos de trabajo, de la ejecución de innumerables desahucios, de la supresión de numerosas prestaciones asistenciales y de la desaparición de derechos que fueron ganados a pulso con el esfuerzo y con el tesón de muchas generaciones anteriores.

Para salir de ella, la única receta admitida como válida por la Unión Europea ha sido la sustentada en la austeridad, la contención del gasto, la estabilidad presupuestaria y el control financiero. Hasta tal punto ello ha sido así que en el año 2011 se llevó a cabo la reforma del artículo 135 de la Constitución con el propósito de que la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria hiciera posible la recuperación económica y, con ello, el mantenimiento y el desarrollo del Estado Social del que España se dotó en el año 1978.

Pero la concepción de la austeridad como bálsamo de Fierabrás no ha estado exenta de crítica, y es que la misma ha traído consigo la aplicación de políticas de recortes que han afectado a derechos intrínsecamente vinculados al Estado Social. De ello ha sido testigo esta Defensoría y, de ello hemos dado fiel testimonio ante la Cámara andaluza. Así, en la descripción evolutiva de la crisis que se contenía en el Informe Anual que presentamos el año pasado se evidenciaba que la desesperanza, la desolación y la indignación constituyen el eje transversal que ha marcado la realidad vivida por nuestra sociedad durante este período.

Esa es la razón por la que año tras año hemos deseado la llegada del fin de la crisis, asumiendo que ello daría paso inmediato a la aplicación de políticas de restablecimiento efectivo del Estado del Bienestar y a la recuperación de los derechos sociales.

El ejercicio 2015 ha traído consigo la aparición de distintos indicadores que, según algunos analistas, constituyen la confirmación de una senda de recuperación iniciada a finales del año 2014 y, con ello, la consolidación de un punto de inflexión en nuestra economía y el inicio del fin de la depresión.

Tales opiniones vienen sustentadas, entre otros, por los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre de 2015, que ponen de manifiesto la existencia de una importante reducción de la tasa de desempleo, la aceleración en el ritmo de creación de empleo y el aumento relativo de éste por encima del PIB.

En el caso particular de Andalucía, la encuesta resulta especialmente halagüeña toda vez que sitúa a nuestra Comunidad como la que ha experimentado un mayor descenso del paro en términos absolutos. En este sentido, con respecto al año 2014, el desempleo se ha visto reducido en 197.400 personas, lo que supone un decremento del 14,15%.

Asimismo, en el apartado de creación de empleo, en el año 2015 se han registrado en nuestra Comunidad 137.500 ocupados más, lo que representa un aumento del 5,13% con respecto al año anterior, situándose el número total de ocupados en 2.819.400 personas.

No obstante, la puesta en conexión de estas cifras con otras variables que se antojan ineludibles llevan a otros analistas a alcanzar conclusiones bien distintas, lo que exige la asunción de criterios de prudencia a la hora de calificar los datos.

Así, por ejemplo, la causa del descenso habido en el número de desempleados la sitúan en la caída registrada de la población activa, de modo que solo el 63% de las personas que salen del desempleo lo hace porque encuentra un trabajo.

Este dato se hace muy evidente en el segmento de población comprendido entre los 16 y los 24 años, de tal forma que la bajada que ha experimentado la tasa de paro en estas edades resulta sumamente próxima a la reducción habida en el número activos menores de 25.

También subrayan estas fuentes la importante incidencia que tiene la degradación registrada del mercado de trabajo, lo que se evidencia con el aumento de la contratación temporal y con el descenso de los ocupados a tiempo completo.

De este modo, la tasa de temporalidad se sitúa a finales de 2015 en el 25,66%, casi punto y medio superior a la registrada a finales del ejercicio anterior; llegando la del empleo parcial al 15,7%. Esta cuestión tiene además especial afección sobre la población femenina, lo que constituye un nuevo hándicap para la consecución de los objetivos de igualdad y autonomía de la mujer.

En cualquier caso, y sin menoscabo de estas opiniones divergentes, el principal dato que trasluce la consolidación de la recuperación económica de nuestro país afecta al crecimiento experimentado por nuestra economía.

A este respecto cabe traer a colación los ocho trimestres seguidos en los que la evolución interanual del Producto Interior Bruto ha resultado positiva, hasta situarse el dato anualizado de 2015 en el 3,2%, con un ritmo de crecimiento superior al registrado en países de nuestro entorno y con unas previsiones de crecimiento, realizadas por el Fondo Monetario Internacional, que sitúan a la española como la economía que más va a crecer durante el año 2016, de entre las grandes economías avanzadas.

Sin embargo, estos datos que resultan esencialmente positivos no se han traducido en una mejora del bienestar de la Sociedad sino en un notorio aumento de la desigualdad social que ha evidenciado la propia OCDE y muy recientemente Intermon Oxfam en su informe "Una economía al servicio del 1%".

Así, según el citado estudio, España es el país de la OCDE en el que más ha crecido la desigualdad, sólo por detrás de Chipre y superando de largo a Grecia, llevando a la organización a alertar sobre el aumento registrado del número de personas en riesgo de exclusión y de la distancia entre ricos y pobres. A este respecto, sirva el dato de que en el año 2015 el 1% de la población concentra tanta riqueza como el 80% de los más desfavorecidos.

No en vano, nuestro país es el segundo de la Unión Europea en el que más ha aumentado la distancia entre las rentas altas y las bajas, sólo por detrás de Estonia; habiendo decrecido el salario medio español un 22,2% en el período 2007 - 2014.

Además, según los datos de la OCDE, los hogares más desfavorecidos son los que han sufrido una mayor caída de los ingresos durante la crisis, mientras que el salario de los más ricos es, hoy por hoy, 18 veces superior al del 10 % más pobre.

Pero existe una cuestión que se enfatiza en el citado informe y que se nos antoja aún más grave: la ineficacia de las políticas de redistribución de la riqueza y para garantizar la igualdad de oportunidades.

Ejemplo de ello es la política tributaria, con unos niveles impositivos efectivos de los más bajos de toda Europa, y que pivota sobre un diseño desequilibrado en el que el 85% del esfuerzo recae sobre las familias frente a una contribución notoriamente reducida de la fiscalidad sobre el patrimonio, la riqueza o el capital.

Es decir, se recauda poco de quien tiene más, con una escasísima redistribución y con unos niveles de evasión y elusión fiscal de los más elevados de nuestro entorno; aspectos estos en los que igualmente se incide en el informe [“Poverty and inequalities on the rise: just social models hended as the solution!”](#), elaborado por Cáritas Europa y en el que se hace un análisis focalizado, entre otros países, sobre España.

Para colmo, y citando de nuevo el informe en cuestión, el comportamiento fiscal de las grandes empresas refleja un escaso compromiso con el Estado y con la Sociedad, hasta el punto que 17 de las 35 compañías del IBEX35 no paga nada por el impuesto de sociedades en España. No en vano, mientras la inversión desde nuestro país hacia la Unión Europea cayó un 15% el año pasado, la inversión hacia paraísos fiscales creció un 2000% en el mismo período.

La consecuencia de todo ello, nos tememos, es una población mayoritaria que va a ser más vulnerable y una parte cada vez mayor de la sociedad será condenada a la exclusión social.

La propia Comisión Europea, que ha entronizado hasta la saciedad el principio de estabilidad presupuestaria, alerta ahora sobre el deterioro que presentan los indicadores de pobreza y exclusión social en España.

Así, señala en un borrador de informe del que se han hecho eco algunos medios de comunicación a comienzos de 2016, que *“La reciente recuperación del mercado laboral no se ha trasladado a una mejora de los índices de pobreza y exclusión social, que continúan creciendo y se sitúan entre los más altos de la UE”*. Y alerta de que *“Hay más pobreza en todos los niveles, incluida la pobreza severa, por el elevado paro de larga duración y por el rápido crecimiento del trabajo a tiempo parcial, que se sitúa entre los más elevados de la UE”*, señalando especialmente a los menores como uno de los colectivos directamente afectados por el deterioro del Estado Social.

El Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera comienza diciendo que *“La estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva de futuro más próspera, justa y solidaria”*.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la reforma operada del artículo 135 de la Constitución señala que *“la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos”*.

Sin embargo, la realidad descrita y avalada por la propia Comisión Europea, dista enormemente de suponer una garantía para el bienestar y la prosperidad de la ciudadanía, al menos de la inmensa mayoría de ésta.

Esto es precisamente lo que ha apuntado esta Defensoría a lo largo de los últimos años y lo que ha podido evidenciar con la actividad desarrollada durante el ejercicio 2015.

Las medidas adoptadas con el propósito de superar la crisis económica y garantizar la prosperidad lo que han traído consigo ha sido la quiebra del Estado Social, dando paso a una nueva realidad que pivota sobre principios muy alejados de los de igualdad y solidaridad de nuestra Constitución y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Y ello se evidencia en todos los ámbitos a los que ha afectado el ejercicio de la función tuitiva de derechos y libertades de esta Defensoría, aunque con especial incidencia en apartados como el empleo, los servicios sociales, la vivienda, la salud o la educación.

A continuación, relatamos algunas de estas cuestiones, sin menoscabo del tratamiento más exhaustivo que se hace a lo largo del presente Informe Anual.

## **2. PRINCIPALES INDICADORES POR MATERIA**

### **2.1 Empleo**

El año 2015 ha estado marcado por la caída registrada del desempleo y por el aumento habido en el número de ocupados.

Así, según se desprende de la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre del año, el paro bajó en España en 678.200 personas, un 12,4% por debajo a 2014, logrando de este modo un tercer decremento anual consecutivo y la mayor caída de la serie histórica.

Por su parte, el empleo creció en 525.100 personas, cerca de un 3% más, lo que supone el segundo aumento anual consecutivo y el más elevado desde el comienzo de la crisis. De esta forma, al cierre del ejercicio se registraron 18.094.200 ocupados, su nivel más alto desde el cuarto trimestre de 2011, y 4.779.500 parados, la cifra más baja desde finales de 2010. La tasa de desempleo fue del 20,9% al finalizar el año, un 2,8% menor que 2014 y su nivel más bajo desde el segundo trimestre del año 2011.

En el caso particular de Andalucía el paro ha bajado a lo largo del año 2015 en 197.400 personas, lo que supone un 14,15% menos de desempleados que en 2014 y la mayor bajada en términos absolutos con respecto al resto de Comunidades.

Por consiguiente, el número total de desempleados se sitúa en 1.198.300 parados y la tasa de paro en el 29,3%, cerca de 5 puntos porcentuales menos que a finales de 2014 y 7 por debajo de la tasa de paro registrada en el año 2013.

En lo que a creación de empleo se refiere, la EPA correspondiente al cuarto trimestre de 2015 también ofrece datos positivos para nuestra Comunidad.

Así, durante el año 2015 ha habido 137.500 ocupados más, un 5,13% por encima de 2014, llegando a los 2.819.400 de personas ocupadas. Y es que, no en vano, durante el cuarto trimestre del año Andalucía se ha situado por delante de las demás comunidades autónomas en cifras absolutas de creación de empleo.

Sin embargo, estos datos que en sí mismos resultan positivos y esperanzadores, llevan aparejado un hondo problema que, a nuestro juicio, merece ser afrontado con el máximo rigor y con la mayor celeridad. Nos referimos a la precarización del mercado laboral y a la escasa calidad de los nuevos puestos de trabajo.

En este sentido, la mayoría de los nuevos contratos son temporales y su duración es cada vez menor. En efecto, los datos indican que la tasa de temporalidad va en aumento, situándose en el 25,6%, un 1,4%

más que en 2014, de tal forma que mientras el empleo indefinido crece al 1,5%, el temporal lo hace tres veces más deprisa.

Por su parte, los contratos a tiempo parcial aumentan de forma ostensible, al mismo tiempo que la remuneración de los nuevos empleos se ve notablemente reducida. Y, los nuevos empleos se registran mayoritariamente en sectores de la economía en los que se genera menor valor añadido.

Estas circunstancias, unidas al debilitamiento de la negociación colectiva, son las que han llevado a alertar desde diversos sectores sobre la existencia de trabajadoras y trabajadores pobres.

Pues bien, con la finalidad de hacer frente a esta situación, especialmente en materia de desempleo, el Gobierno andaluz ha puesto en marcha entre los años 2014 y 2015 todo un conjunto de medidas.

Las mismas se contienen en el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+; el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+, así como en el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo y en la más reciente Ley 2/2015, de 29 de diciembre, ambos de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, conjunto normativo con el que se pretende dar una respuesta al grave problema del desempleo juvenil así como a los desempleados mayores de treinta o más años.

Pese a ello, estas Políticas Activas de Empleo auspiciadas desde la Administración autonómica se siguen viendo enormemente lastradas por los severos y consolidados recortes presupuestarios impuestos desde el Gobierno de la nación, de tal forma que en el ejercicio 2015 el Estado ha destinado tan sólo un 36% de los fondos que destinaba en 2011, y ello a pesar de la inasumible tasa de paro que, pese a la reducción habida del desempleo, se sigue registrando hoy día en Andalucía.

A estas dificultades se une también la demora registrada en las transferencias de fondos y en los pagos comprometidos, que ocasionan evidentes efectos colaterales en la actividad que en este sector prestan las entidades colaboradoras, que se ven abocadas a graves dificultades financieras cuando no al cierre; circunstancias éstas a las que se añade a su vez el hecho de que los fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo se abonen en el ejercicio presupuestario siguiente, lo que viene a dificultar aún más la gestión eficaz de tales políticas.

Asimismo, en el ámbito específico de los programas de Formación Profesional para el Empleo se constata la ingente incidencia que está teniendo la concurrencia de la fiscalización operada por la Cámara de Cuentas de Andalucía y por la intervención general de la Junta de Andalucía, de los procesos judiciales por presuntos supuestos de fraude en subvenciones y el doble proceso de reestructuración administrativa llevado a cabo en este ámbito en los últimos 3 años que ha supuesto el traspaso de competencias de la Administración de Empleo a la Administración Educativa para su posterior reversión.

Igualmente destacable en este ámbito resulta la problemática analizada a lo largo del ejercicio atinente a las Escuelas de Formación para el Empleo.

En este sentido, a través de numerosos expedientes de queja y de la personación de distintos colectivos afectados se evidenció la práctica paralización de la actividad formativa de los Consorcios Escuela, el deterioro de los centros como consecuencia de su cierre y la demora padecida por trabajadores y trabajadoras para la percepción de sus sueldos; una problemática derivada de la regulación contenida en las leyes estatales

de racionalización y sostenibilidad del sector público y de la Administración local, que impide la participación de las entidades locales en la red formativa autonómica.

En lo atinente al sector público debe significase la enorme pérdida de empleo público habida a lo largo de los últimos años, que se cifra en unos 35.000 empleos públicos en Andalucía, en el periodo 2010-2015, para las tres Administraciones territoriales.

No obstante lo anterior, en el año 2015 se ha apreciado un tímido punto de inflexión a partir de la aprobación de las leyes de Presupuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía para dicho ejercicio, toda vez que las mismas excepcionan la prohibición general de incorporación de nuevo personal al sector público en determinados sectores, autorizando en los mismos una tasa de reposición de hasta el 50 por ciento de las jubilaciones producidas en el ejercicio precedente.

En este sentido, en el ámbito de Administración sanitaria autonómica se ha ofertado un total de 1.875 plazas (de acceso libre y promoción interna); en el ámbito educativo, un total de 1.810 plazas; en el ámbito de la Administración General un total de 540 plazas; y en menor número, las correspondientes a la Administración de Justicia e instrumental.

Esta circunstancia ha tenido su correspondiente traslación a la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre del año, a partir de la cual se constata un incremento en la tasa de creación de empleo público que, en términos globales, alcanza el 2,5% anual; un dato esencialmente positivo aunque, a nuestro juicio, insuficiente para garantizar los niveles de calidad que requiere la prestación de los servicios públicos, en clara consonancia con el derecho a la buena administración prevenido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

## 2.2 Vivienda

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece en el artículo 25.1 que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

Por su parte, el artículo 47 de nuestra Constitución prevé que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y en consonancia con ello requiere a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación.

Andalucía, a través de su Estatuto de Autonomía, avanzó la regulación para concretar el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos, y lo hizo atribuyéndoles la obligación de desarrollar políticas de promoción pública de vivienda.

Es de este modo como se configura la vivienda en nuestro ordenamiento, no como un simple bien de consumo sujeto a las leyes de mercado, sino como un derecho de una marcada función social sobre el que se sustentan los demás derechos constitucionales y estatutarios.

Sin embargo, la magnitud que ha alcanzado el problema de la vivienda permite evidenciar que esta función social que forma parte de la esencia del derecho ha sido obviada durante demasiados años.

Procede pues reivindicar sin ambages la absoluta prevalencia del carácter social por encima de cualquier otra variable susceptible de asiento en libros contables, y es que, como dispone el artículo 128.1 de la Constitución *“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”*.

Es esta concepción la que debe impulsar de una vez por todas no sólo la adaptación definitiva de la normativa hipotecaria a los sucesivos requerimientos que vienen siendo planteados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuestión ésta que afecta al Estado, sino también las políticas que desde el ámbito público, tanto estatal como autonómico, se llevan a cabo para la defensa, protección y promoción del derecho a la vivienda.

Y es que únicamente, a partir de esa interiorización del principal rasgo identitario del derecho a la vivienda podrá ponerse fin a la cruda realidad que año tras año venimos describiendo en los Informes Anuales que presentamos ante el Parlamento de Andalucía, también en el presente, que aluden a la insuficiencia inversora, a la ineficiencia de iniciativas de promoción, a la prevalencia del régimen de propiedad frente al de alquiler, a las disfunciones en la gestión de las viviendas, a la ineficacia de labores de vigilancia o a la escasa entidad que tienen los parámetros sociales a la hora de acordar las adjudicaciones de viviendas.

Para la consecución de todos estos propósitos, que fueron objeto de un análisis profuso al hilo de las [XXX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo](#), abogamos por la suscripción de un Pacto por la Vivienda que permita sustentar los principios que han de inspirar las políticas que se lleven a cabo sobre la materia.

Y asimismo, demandamos un año más del Gobierno autonómico la aprobación definitiva del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación, como instrumento ineludible para afrontar las grandes reformas que han de llevarse a cabo y que cada vez resultan menos inaplazables.

### **2.3 Servicios Sociales**

La Constitución Española de 1978 compromete expresamente a los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas (artículo 9.2), así como en el cumplimiento de objetivos que hagan posible el progreso social y económico (artículo 40.1).

Asimismo, recoge en su articulado determinadas poblaciones diferenciadas, como la juventud (artículo 48), las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica (artículo 49), las personas mayores (artículo 50), la familia, los hijos y las hijas (artículo 39.1,2,4), para conformar el soporte normativo de un concepto amplio de servicios sociales que entronca directamente con la configuración del Estado Social.

Andalucía, a través de su Estatuto de Autonomía, ha podido dotarse de competencias exclusivas en la materia que incluyen la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y

las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública, la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social y las Instituciones Públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación; la protección y tutela de personas con necesidades especiales, voluntariado, protección de menores, promoción y protección de las familias y de la infancia.

Reconoce además un ingente número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales, como es el caso del derecho a la igualdad de género (artículo 15) a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17) de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), al acceso de todas las personas –en condiciones de igualdad- a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Derechos todos ellos que, como no puede ser de otra manera, vinculan a los poderes públicos de Andalucía.

Sin embargo, organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y hasta la propia Comisión Europea vienen alertando desde hace años sobre los inasumibles niveles de desigualdad social que se registran en nuestro país y, algo que es aún peor si cabe, sobre la tendencia alcista que se viene detectando en los mismos.

En este contexto, las políticas redistributivas de la riqueza, de fomento de la igualdad, de creación de empleo, de reactivación económica y de atención social revisten un papel crucial y hasta vital para muchas personas.

Por consiguiente, si los niveles de desigualdad y de desatención de la población más necesitada son los que son, es evidente que hace falta reconsiderar buena parte de las políticas que se vienen ejecutando para hacerlas rolar hacia un modelo dotado de mayor efectividad y consonancia con los principios constitucionales.

Sólo de este modo podrá propiciarse una mayor cohesión social que favorezca la plena integración de colectivos cada vez más numerosos y más necesitados, y sólo así nuestro Informe Anual podrá dejar de hablar de las recurrentes disfunciones que presenta el Sistema de Dependencia, que se suceden año tras año y que pivotan sobre las demoras, la insuficiencia en la dotación de medios, la escasa optimización de recursos y la insuficiente dotación presupuestaria; o de los problemas que una y otra vez se dan en la aplicación del Programa de Solidaridad para la erradicación de la marginación y la desigualdad, que siguen incidiendo en la demora en el reconocimiento y pago de la prestación económica que conlleva.

Sólo así podrán superarse los párrafos que, informe tras informe, dedicamos a relatar quejas sobre denegación de ayudas sociales; sobre retrasos en el abono de subvenciones a entidades del Tercer Sector que se ven imposibilitadas para seguir atendiendo las infinitas necesidades de nuestros iguales; o sobre la inexistencia de techos que den cobijo a personas que se han visto superadas por la cruda realidad que a veces depara la vida.

Miramos con esperanza el nuevo escenario que para muchas familias supone la aprobación de la [Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social](#) que, a pesar de salvedades en aspectos concretos y del desarrollo reglamentario que haya de articularse, viene a suponer en buena medida la atención por parte del Estado de una de las

principales propuestas que se han venido haciendo desde esta Defensoría del Pueblo Andaluz a lo largo de los últimos años.

De igual modo aplaudimos iniciativas de ámbito autonómico como la que representa el [Proyecto de Ley de Servicios Sociales](#), que deseamos pueda ver la luz en breve; o la moción aprobada recientemente en el Parlamento de Andalucía instando al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a articular las modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica, en consonancia por tanto con las demandas que este Defensor ha planteado reiteradamente y que se concretan de forma pormenorizada en el [Informe Especial](#) que el pasado mes de diciembre presentamos ante la Cámara legislativa.

Esperamos pues que estos hitos se traduzcan en una pronta adaptación de la regulación vigente que sirva de palanca para revertir la situación de desaliento, desesperanza e impotencia a la que se ven sometidas muchas familias de nuestra Comunidad.

Y deseamos también que sirvan de impulso definitivo para hacer efectivas otras demandas que desde hace años se vienen planteando desde esta Defensoría. A este respecto, las que entroncan precisamente con la necesidad de garantizar el acceso de todos y de todas a los suministros mínimos vitales. En particular nos referimos a la configuración de un marco regulatorio en nuestra Comunidad que, superando las limitaciones competenciales que plantea la Constitución, permita garantizar la disposición de dichos suministros básicos y que requiera de las empresas suministradoras la asunción de un protocolo de actuación que evite los cortes a familias que se encuentren en situaciones desfavorecidas.

Esperamos pues que prevalezca la voluntad última de superar la situación de “pobreza energética” que padecen muchos hogares de nuestra Comunidad y que, de este modo, la Cámara legislativa autonómica localice el encuentro necesario para hacer realidad este propósito.

Y junto con ello, la aprobación definitiva de una Ley de Renta Básica, que transitoriamente venga precedida de la urgente modificación del Programa de Solidaridad, para hacer realidad el derecho previsto en el artículo 23 de nuestro Estatuto de Autonomía como cauce fundamental para garantizar las condiciones de vida digna a las que alude el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos cuyo contenido debiera inspirar, entre otras, la política presupuestaria.

Finalmente, no podemos dejar de hacer mención a las 13 víctimas de violencia machista que se contabilizaron en nuestra Comunidad a lo largo del año, y que engrosan la amarga lista de mujeres que han sido asesinadas a manos de sus parejas o exparejas.

Hace ya mucho tiempo que esta lacra debió erradicarse por completo de nuestra Sociedad, sin embargo hoy en día nos encontramos con estudios, como el elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, que señalan cuestiones como que el 33% de los jóvenes españoles de entre 15 y 29 años, es decir, uno de cada tres, considera inevitable o aceptable en algunas circunstancias controlar los horarios de sus parejas, impedir que vean a sus familias o amistades, no permitirles que trabajen o estudien o decirles lo que pueden o no pueden hacer.

El dato es aún más alarmante si se compara con el que arroja otro estudio elaborado el año anterior en relación con personas de todas las edades, y es que los jóvenes se muestran menos críticos que los mayores con este tipo de actitudes machistas en el seno de las parejas.

Ante esto sólo cabe pensar que las cosas no se están haciendo todo lo bien que la extrema gravedad del asunto requiere; que es preciso evaluar en profundidad las políticas que se están siguiendo para detectar carencias y para intensificar aquello que sea positivo; que es ineludible propiciar la interiorización de la igualdad por parte de toda Sociedad; y que la solución definitiva a tamaño problema no se puede demorar por más tiempo.

Como tampoco se pueden demorar las acciones que deben acometerse para solventar otras muchas situaciones de violencia que, intensificadas en buena medida por la situación de crisis, se vienen manifestando en otros muchos ámbitos de nuestra Sociedad.

Ejemplo de ello son los supuestos de violencia filoparental, sobre los que también hemos tenido ocasión de tratar en el presente ejercicio 2015.

A este respecto, y según los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial, el número de sentencias impuestas a menores de entre 14 y 17 años por ejercer este tipo de violencia ha aumentado en nuestra Comunidad un 60% en sólo 5 años.

En consonancia con ello, la Fiscalía General del Estado apunta igualmente un incremento ostensible del número de denuncias por violencia filoparental, de tal manera que las 2.683 registradas en 2008 han dado paso a 5.377 en el año 2014.

En definitiva, una realidad tan cruda que llega a dificultar incluso la determinación de la envergadura real del problema, y ello por cuanto que este tipo de agresiones constituyen la forma más escondida y estigmatizada de violencia en el seno de una familia.

## **2.4 Salud**

La quiebra del Estado Social a la que aludíamos previamente también se ha hecho notar en el ámbito sanitario, fundamentalmente a partir de la aprobación del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones que ha venido a afectar a los principios de universalidad y gratuidad que se imbrican en la que, hasta entonces, ha sido la configuración de nuestro sistema sanitario.

En este sentido, esta Institución que tiene encomendada la defensa de los derechos y de las libertades de la ciudadanía, no puede sino mostrarse contraria a cualquier iniciativa que suponga limitar el ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria, por más que no afecten a ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad española.

A nuestro entender, la universalidad del derecho viene a garantizar que no se produzcan situaciones injustas en un ámbito en el que las mismas podrían tener consecuencias irreparables.

De igual modo, debemos manifestar nuestra discrepancia con la introducción de sistemas de copago, y más aún en una coyuntura en la que la población se encuentra cada vez más empobrecida.

El acceso a los medicamentos no se puede hacer depender de la tenencia de unos determinados niveles de suficiencia económica de los enfermos y enfermas; y si de lo que se trata es de aliviar gastos al sistema, quizá fuera aconsejable tener en consideración el coste potencial que para el mismo tendría el que una parte relevante de su población no acceda a los tratamientos farmacéuticos que requiere, lo que con gran probabilidad se traduciría en la asunción de mayores costes vinculados a dolencias más graves derivadas

de la ausencia de tratamiento; o el incremento probable del gasto en prestaciones de la Seguridad Social; o la presumible bajada de productividad que se produciría con ocasión de la sucesión de situaciones de incapacidad laboral.

Por ello, valoramos positivamente la apuesta normativa que representa el Anteproyecto de Ley de Garantías y Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA), que desde el ámbito autonómico trata de minimizar los efectos que se derivan de la introducción del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en un ámbito como la salud pública.

Por último, demandamos un análisis profundo de la realidad sanitaria con la que conviven los reclusos de nuestras prisiones, en la que ahondamos en el [Informe Especial sobre las Unidades de Custodia Hospitalarias](#) que ha sido elaborado en el presente ejercicio. A este respecto, hemos constatado severas lagunas en la asistencia sanitaria de estos enfermos derivadas de las deficiencias que presenta el modelo organizativo. Un diseño duplicado en la asistencia sanitaria (Prisiones y SAS) que, por desgracia, termina provocando la ruptura en la atención integral de los enfermos y de las enfermas que deambulan entre dos sistemas sanitarios.

## 2.5 Educación

A nadie escapa la importancia que reviste la Educación como garantía del principio de igualdad y como instrumento esencial para la generación de oportunidades.

Bajo esta premisa, y atendiendo a la coyuntura por la que viene atravesando nuestro país, mimar la educación se convierte en requisito ineludible para la consecución del objetivo que demanda la propia Comisión Europea de reducir los enormes niveles de desigualdad que se registran en nuestra Sociedad.

Sin embargo, la realidad que constata esta Defensoría con ocasión de las quejas que tramita pone de manifiesto lo alejado que estamos de alcanzar tal propósito.

Sirva de ejemplo que los resultados que obtiene nuestro sistema educativo en el informe PISA resultan del todo mejorables, si bien la realidad que enfrentan buena parte de nuestros centros educativos pone de manifiesto que en la actual coyuntura son, por encima de todo, el cauce para garantizar el sustento alimentario de cientos de niños y de niñas. Una realidad ésta que se constata por el incremento habido de quejas sobre comedores escolares, y es que el ingente número de menores que se encuentra en situación de riesgo de exclusión social y la insuficiencia de plazas en estos comedores ha provocado que muchas familias que no han podido acceder a las mismas hayan presentado las correspondientes reclamaciones.

De igual modo los recurrentes problemas con los que se encuentran los menores con necesidades educativas especiales, para los que la Administración autonómica, año tras año, no dispone de los recursos materiales y humanos que precisan.

No se compadecen por tanto los incrementos sostenidos en el PIB de los que hablan los cuadros evolutivos de nuestra economía con la realidad que a diario se vive en nuestras escuelas. No se puede hablar de recuperación si ésta deja en el olvido a nuestras generaciones futuras. No se puede hablar de mantenimiento del Estado Social cuando los centros educativos se convierten en el único cauce posible para asegurarles una comida caliente a nuestros hijos y a nuestras nietas.

## 2.6 Sostenibilidad

Con respecto a esta materia, uno de los objetivos prioritarios de mi mandato ha sido impulsar medidas dirigidas a garantizar un desarrollo económico sostenible de nuestra Comunidad Autónoma.

Nuestra propuesta la expresamos en el [Informe Especial](#) al Parlamento de Andalucía que presentamos este año en la [Comisión](#) de Fomento y Vivienda sobre la Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los Espacios Urbanos Peatonales de las Ciudades Andaluzas y en la [Jornada](#) organizada por esta Institución sobre Ciudades Inteligentes, Ciudades Sostenibles.

Se trata de poner en marcha unas líneas de actuación que, en suma, lo que suponen es un cambio en el modelo productivo, apostando por la economía circular, una protección a ultranza del suelo no urbanizable por su valor ecológico y una nueva manera de entender la movilidad en nuestras ciudades para hacer frente a la emisión de gases de efecto invernadero, que de manera tan significativa están incidiendo en el cambio climático, la lucha contra la contaminación atmosférica y su incidencia en el derecho a la protección de la salud y la disminución de la contaminación acústica.

La Cumbre de París ha puesto de manifiesto la gravedad del problema, la urgencia en alcanzar unos objetivos mínimos y la necesidad de actuar desde distintos frentes.

Señorías, lo que dije en aquella intervención y lo repito ahora, parafraseando al Secretario General de las Naciones Unidas, hay que actuar ya pues "no hay plan B porque no tenemos un planeta B". Andalucía puede y debe estar a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático; esperamos, y deseamos, que en este ejercicio se adopten medidas que supongan un punto de inflexión en el camino, sin retorno, de mantener la temperatura media mundial muy por debajo de 2º C respecto de los niveles preindustriales.

El incumplimiento del objetivo de la Directiva Marco del Agua, que exigía que a la fecha límite de finales de 2015 se garantizara el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas de la Comunidad, lo que, a su vez, es un requisito previo para, algún día, conseguir el "vertido cero", unido a la polémica que se viene suscitando en torno a las inversiones de las infraestructuras necesarias para todo ello, creemos, exige un debate amplio y soluciones de consenso que, desde la transparencia, permitan afrontar el "cómo" y el "cuándo" se van a ejecutar aquéllas.

Pensamos que nos encontramos ante una cuestión que sería conveniente que se tratara, de forma monográfica, en el Parlamento de Andalucía con el fin de valorar la situación real, los compromisos, el funcionamiento del canon de mejora y, de acuerdo con todo ello, diseñar una hoja de ruta que permita dotar de la necesaria eficacia, eficiencia y transparencia a las actuaciones necesarias para alcanzar ese objetivo irrenunciable de garantizar la calidad de todas las masas de agua como objetivo previo a conseguir, también, el vertido cero. El derecho constitucional y estatutario a un medio ambiente adecuado exige un posicionamiento claro a la hora de abordar este grave problema.

## 3. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Tal y como hemos señalado en otros [Informes Anuales](#) presentados ante el Parlamento de Andalucía, lo que se contiene en este análisis tiene como sustento la realidad descrita en las miles y miles de quejas

que nos ha confiado la ciudadanía; expedientes que relatan lo que no funciona, las deficiencias del sistema e incluso las situaciones injustas que a veces pueden derivarse del cumplimiento riguroso de una norma.

Una realidad pues, parcial, pero que sin duda permite visualizar la encrucijada en la que nos encontramos, donde lo que está en juego es la propia continuidad de buena parte del Estado Social.

Es por ello por lo que cobran especial importancia las propuestas que se vienen realizando por esta Defensoría en aras de garantizar los derechos de la ciudadanía en general, y muy especialmente, de aquellos colectivos sociales que se están viendo más afectados por la crisis.

En este sentido, no podemos concluir este Balance sin traer a colación aquellas propuestas que estimamos más necesarias y urgentes; algunas de ellas lanzadas en ejercicios precedentes sin que, hasta la fecha, hayan sido atendidas.

### 3.1 Modificación urgente del Programa de Solidaridad

En el contexto en el que nos encontramos, que hemos querido describir someramente en este apartado, el Programa de Solidaridad constituye para muchas familias de Andalucía la última esperanza para contar con unos ingresos mínimos de subsistencia.

Sin embargo, la insuficiencia de la dotación presupuestaria existente para el mismo y las disfunciones que reiteradamente se producen en su gestión reducen ostensiblemente su eficacia avocando a la exclusión social a colectivos muy necesitados.

Por tal motivo, proponemos que con la máxima celeridad se acuerde la ampliación del crédito presupuestario destinado al Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) hasta la cuantía necesaria para absorber la demanda existente y cumplir lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013 en cuanto al plazo de resolución de este procedimiento, cifrado en dos meses, adoptando si fuera preciso medidas presupuestarias de carácter extraordinario.

Asimismo interesamos que hasta tanto se apruebe y entre en vigor una Ley Andaluza de Renta Básica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 23 de nuestro Estatuto de Autonomía, se modifique urgentemente el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, de tal manera que dicha modificación tenga en consideración las siguientes cuestiones:

a) La modificación del artículo 2.b) del mencionado Decreto 2/1999, en cuanto a los beneficiarios del programa, considerando como tales a todas las personas solicitantes que constituyendo unidades familiares independientes se encuentren empadronadas y residan en un mismo domicilio junto con otras, siempre que se acredite la independencia de cada una de ellas.

b) La supresión del artículo 12 del Decreto 2/1999 y que se tome en consideración como fecha de referencia para la concesión del IMS, la de solicitud presentada por la persona demandante del Programa dentro del período legal de resolución. Ello no ocasionaría perjuicio alguno si el procedimiento se tramitara en el plazo de dos meses previsto en el Decreto Ley 7/2013.

c) Se estudie y regule la participación de los Servicios Sociales Comunitarios como órganos colaboradores en la fase inicial de Procedimiento, vía Convenio, vía regulación normativa.

d) Se estudie la posibilidad de eximir del cumplimiento de las obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social de las personas beneficiarias del programa.

e) Se estudie y determine si efectivamente el IMS es una subvención o un ingreso o prestación económica de otra naturaleza, adecuando en su caso el procedimiento de gestión económica a lo que al respecto se decida.

f) Que la Tesorería pague el salario como si de una nómina se tratase y no fuera todo el dinero a la Cuenta de Funcionamiento de la Delegación Territorial, aunque previamente habría de darse un paso intermedio y es que se preparara el Programa Syrus para su conexión informática con las bases de datos de la Seguridad Social, Empleo Estatal, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y los Ayuntamientos (Empadronamiento) a efectos de comprobar las condiciones exigidas por la norma.

g) Tramitación contable independiente y técnica de muestreo como medida de fiscalización que se considera necesaria, previa la validez de la información telemática que conste en el Sistema.

## 3.2 Vivienda

En el apartado de vivienda reiteramos la necesidad de superar la cultura basada en la propiedad, permitiendo así que se abran paso nuevas políticas públicas orientadas al alquiler, a la rehabilitación y a la regeneración y renovación urbanas, que respondan a las necesidades reales que presenta la población de cada lugar.

Asimismo demandamos el impulso de iniciativas legislativas que vayan orientadas a garantizar la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, incluidas las de índole presupuestaria habida cuenta la dotación insuficiente con la que se cuenta en la actualidad.

Junto a ello, abogamos por las siguientes medidas que se nos antojan especialmente relevantes:

*Que de forma inmediata las viviendas que gozan de algún tipo de protección y que se encuentran vacías o desocupadas, se destinen al fin por el que fueron construidas.*

*Entendemos que ha llegado el momento de apostar por un gran parque de viviendas protegidas en régimen de alquiler, con un mayor control de su uso y ocupación, y engrosado en buena medida por inmuebles existentes convenientemente rehabilitados y, cómo no, por una parte sustancial del enorme parque de viviendas vacías tituladas por entidades financieras, dándoles salida en un plazo determinado y de manera eficiente. Y, en su caso, sancionar, si no se destinan a la función social que justificó su construcción.*

*No puede darse la paradoja de que existan viviendas construidas con ayuda pública que se encuentran vacías y sin ocupar mientras que muchas familias no pueden pagar la hipoteca o el alquiler e incluso son desahuciadas por estas causas.*

*Que se reserve un porcentaje de estas viviendas a los colectivos más vulnerables y a personas con especial necesidad de un techo digno.*

*Que se agilicen los sistemas de adjudicación de viviendas, donde consideramos más justo que se realice por un sistema de baremación basado en criterios sociales y no por sorteo.*

*Que se adopten medidas para superar las disfunciones detectadas en la gestión de las ayudas a la vivienda, de tal forma que se eviten los retrasos en la resolución de las convocadas y en el pago de las ya reconocidas.*

### **3.3 Evaluación de las Políticas Activas de Empleo**

Con respecto al empleo, resulta indubitado el fuerte impacto que sobre el mercado de trabajo han tenido tanto la crisis económica como las reformas laborales habidas en los últimos años.

En este contexto, las políticas activas de empleo acaparan un papel altamente relevante habida cuenta su consideración de instrumento para mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas y adaptar la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores y de las trabajadoras.

No obstante, el paro estructural que registra Andalucía y el deber de cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, hacen imprescindible el sometimiento de las políticas activas de empleo llevadas a cabo en nuestra Comunidad a un profundo proceso de evaluación que permita determinar la efectividad de los programas desarrollados y su grado de eficiencia.

Entendemos que de este modo podrán operarse sobre las mismas cuantas revisiones resulten precisas en aras de superar definitivamente las elevadas cifras de desempleo que se registran en nuestra Comunidad que, sin duda, inciden de forma decisiva en la generación de los altos índices de desigualdad de los que nos alerta incluso la Comisión Europea.

### **3.4 Garantía de suministros básicos a personas vulnerables**

Como hemos señalado en ocasiones previas, disponer de suministros básicos en materia de agua potable, gas y electricidad, constituye hoy en día parte inalienable del derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada y condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana.

No obstante, la situación en la que se hayan muchas familias reviste tal nivel de criticidad que no son pocas las ocasiones en las que los ingresos que se perciben ni siquiera resultan suficientes para atender el pago de estos suministros mínimos vitales.

A este respecto, tal y como indicamos en el [Informe Anual correspondiente al año 2014](#), estimamos loables iniciativas como el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales aprobado por la Junta de Andalucía, si bien detectamos que no existen suficientes criterios de actuación homogénea que hagan posible una actuación rápida y eficaz ante los riesgos de corte de suministro por impago. Así, ello por cuanto que no se han instado los cauces de coordinación previstos en el propio Programa y porque, en definitiva, las posibilidades de atención a la demanda de la población dependen de cada municipio, sin que exista una solución transversal para toda las familias necesitadas.

Por consiguiente, no podemos sino seguir apostando por la superación de una visión centrada en las ayudas para alcanzar la meta del reconocimiento de derechos subjetivos, y de este modo instamos al Parlamento de Andalucía y al Gobierno autonómico a trabajar en nuevas propuestas que incluyan soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos. Dichas soluciones entendemos que necesariamente han de pasar por el reconocimiento a la ciudadanía de un derecho que le garantice el acceso a unos suministros mínimos.

Partiendo de esta premisa, entendemos que con respecto al suministro de agua potable existe un amplio margen de actuación habida cuenta las competencias que sobre la materia tienen la Administración local y la autonómica.

En este sentido, con ocasión de la presentación del [Informe Especial](#), hemos solicitado la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir en la misma un reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el derecho de la población andaluza a no verse privada del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.

Del mismo modo hemos pedido al Gobierno andaluz que en la norma reglamentaria que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la prohibición de cortar el suministro a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica por no poder hacer frente al pago del suministro; y que se reconozca el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a recibir un suministro mínimo vital de 3 m<sup>3</sup> por persona y mes de forma gratuita.

Demandamos una norma legal que imponga a las Administraciones públicas el deber de garantizar el acceso a dichos suministros básicos y a las empresas suministradoras un protocolo de actuación que evite los cortes.

En definitiva, consideramos necesario seguir buscando alternativas que hagan posible una respuesta adecuada a la situación de pobreza energética e hídrica y que la respuesta no llegue tarde, cuando el corte de suministro ya se ha producido.

En este sentido hemos lanzado una propuesta a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y a Endesa para la puesta en marcha de medidas destinadas a luchar contra la pobreza energética en todo el territorio andaluz (queja 15/3016), para organizar e impulsar una reunión de trabajo cuyo fin sería la elaboración de un protocolo de actuación, que recoja las bases de actuación tales como la definición de quién debe considerarse en situación de pobreza energética, procedimiento a seguir para evitar el corte de suministro por impago o forma de financiación.

Al protocolo se anexaría un convenio marco en el que se definirían las responsabilidades que asume cada parte en relación con la aplicación del protocolo.

**1. ACTIVIDAD POR MATERIAS**

1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA	36
1.1.1 Introducción	37
1.1.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	38
1.1.2.1 Administraciones Tributarias	38
1.1.2.1.1 Beneficios fiscales	38
1.1.2.1.3 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: equiparación de exenciones por discapacidad y por incapacidades laborales	40
1.1.2.1.4 Exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbanística en supuestos de dación en pago	41
1.1.2.1.5 Tasas y precios públicos	41
1.1.2.1.6 Ejercicio de Derechos contenidos en el Estatuto del Contribuyente	43
1.1.2.1.7 Administración Tributaria de la Junta de Andalucía	44
1.1.2.2 Administraciones Públicas y Ordenación Económica	46
1.1.2.2.1 Transparencia, participación y buena administración	46
1.1.2.2.2 Protección de datos	50
1.1.2.2.3 Turismo	51
1.1.2.2.4 Fomento: Subvenciones y Ayudas	52
1.1.2.2.5 Contratación con el sector público	52
1.1.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	53

## **1.1 ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA**

### **1.1.1 INTRODUCCIÓN**

Este Capítulo incluye asuntos concernientes a industria, turismo, comercio, fomento (subvenciones y ayudas), contratación del sector público, bienes de titularidad pública, administración electrónica, protección de datos, transparencia, participación y buena administración, así como organización local, donde se sitúan cuestiones atinentes a la supervisión y control externo de los actos o procedimientos de las Administraciones Locales, demarcación municipal, fórmulas asociativas locales y entidades locales autónomas, así como la prestación de servicios locales.

Dada su amplitud, son diversos los derechos constitucionales y estatutarios que enjuiciamos afectos, pudiendo resaltarse el derecho a disponer de un sistema tributario justo; el derecho a la protección de datos de carácter personal; el derecho a la participación y el derecho a la buena administración.

Sin menoscabo de hacer un análisis pormenorizado de las cuestiones que consideramos más destacadas, sí nos parece oportuno reseñar la plena entrada en vigor a finales de 2015 de las leyes reguladoras de la transparencia pública, estatal y autonómica, en lo que afecta a las Administraciones Locales. Nos referimos a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Por lo que se refiere a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el plazo general dado por la Ley para la entrada en vigor de las disposiciones dedicadas a la transparencia y el acceso a la información pública fue de un año a contar desde su publicación en el *BOE*, pero, por medio de una enmienda aprobada en el Senado y presentada por el Grupo Parlamentario Popular se estableció en la disposición final novena que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”, lo que la Exposición de Motivos califica como “una entrada en vigor escalonada atendiendo a las especiales circunstancias que conllevará la aplicación de sus diversas disposiciones.”

En cuanto a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, su disposición final quinta establecía que, con carácter general, entraría en vigor al año de su publicación en el *BOJA*. No obstante, en lo referente a la Administración Local le otorgaba un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley.

Por tanto, es a partir del 10 de diciembre de 2015, cuando todas las administraciones, incluida la local, están obligadas a cumplir con las determinaciones de las leyes de transparencia. Para un cumplimiento efectivo de estos mandatos legales, lo lógico hubiera sido que, a la fecha de entrada en vigor de estas leyes, las Administraciones Locales concernidas contasen ya con ordenanzas de transparencia debidamente aprobadas y con los instrumentos informáticos necesarios -portales de transparencia- para hacer realidad las obligaciones de información activa que la normativa les encomienda.

No obstante, la realidad nos muestra una mayoría de Ayuntamientos carentes de ordenanzas de Transparencia debidamente aprobadas y en vigor, y con escasos supuestos de páginas web municipales que

ofrezcan la utilidad de un portal de la transparencia donde la ciudadanía pueda acceder a la información que debería estar a su disposición sin necesidad de tener que solicitarla.

“Aunque hemos estimado conveniente ofrecer un margen de tiempo a las diferentes Administraciones andaluzas para dar efectividad a sus obligaciones legales en materia de transparencia, entendemos que los plazos ya se han agotado y estamos valorando el inicio de actuaciones de investigación para comprobar su efectiva implantación, habida cuenta la reiterada recepción de quejas denunciando incumplimientos por parte de las diferentes administraciones públicas, especialmente de sus obligaciones de facilitar las informaciones que les son expresamente requeridas.”

También estimamos necesario reseñar en este apartado introductorio que mediante Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, se han aprobado los estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Un órgano instituido por la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que actúa como la máxima autoridad de control en la Comunidad autónoma en materia de Transparencia y de Protección de Datos. La estructura del nuevo organismo queda integrada por la Dirección, que presidirá la Comisión Consultiva, y por la propia Comisión Consultiva como órgano de participación, asesoramiento y consulta.

Nos parece oportuno destacar que la Comisión Consultiva de Transparencia y Protección de Datos incluye entre sus componentes a una persona representante de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

## **1.1.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

### **1.1.2.1 Administraciones Tributarias**

#### **1.1.2.1.1 Beneficios fiscales**

Hemos recibido gran cantidad de quejas en relación con la gestión tributaria y recaudatoria que llevan a cabo las haciendas locales (Ayuntamientos y Diputaciones) por el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI).

Unas veces el problema expuesto era la no aplicación de bonificaciones a las que los interesados creían tener derecho, como las establecidas en las Ordenanzas Fiscales correspondientes, por circunstancias familiares del contribuyente, como ser titular de familia numerosa.

También tratamos el establecimiento en algunos municipios -principalmente de la Costa del Sol- de bonificaciones y de subvenciones o ayudas exclusivamente a empadronados en los mismos, para hacer frente al pago de la cuota tributaria por el IBI (a veces con inclusión del mismo problema respecto de las tasas por recogida de residuos sólidos urbanos).

Respecto de este tipo de situaciones, durante el ejercicio a que se contrae el presente Informe, continuamos tratando casos como el que dio lugar a la queja 13/1952, relativa al municipio de Vélez-Málaga, en el que -en relación con la ordenanza fiscal de IBI- se había establecido el requisito de estar censado en el Padrón de Habitantes para tener acceso a las referidas “subvenciones”.

Al respecto, la norma local establecía los elementos principales de la regulación o régimen jurídico contemplado en ella y señalaba que su objetivo no era otro que el establecimiento de ayudas para hacer frente

a la cuota tributaria a aquellos vecinos que fueren propietarios de inmuebles que constituyeran su vivienda habitual y efectiva y estuvieran debidamente empadronados.

Esta diferencia de trato entre las personas empadronadas y no empadronadas en el municipio se trataba de justificar aduciendo la necesidad de equilibrar la financiación de la Hacienda Local incrementando las transferencias de recursos de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma y la participación en tributos de aquéllas, para lo cual se pretendía incidir en la variable poblacional fomentando, mediante estas medidas, un aumento del número de habitantes de derecho del municipio.

A la vista de la normativa de aplicación y, de la doctrina jurisprudencial mayoritaria, formulamos a la Corporación municipal [Resolución](#) poniendo de manifiesto la importancia del principio de reserva de ley en el ámbito de las bonificaciones tributarias, en virtud del cual no podrán autorizarse ni concederse más bonificaciones que las expresamente contempladas en una norma de rango legal. No figurando el empadronamiento entre dichas causas de concesión de bonificaciones, el reconocimiento, en virtud de una ordenanza fiscal, que carece de rango legal, de un trato fiscal privilegiado a las personas empadronadas comportaba un beneficio o bonificación fiscal ilícita sobre un tributo local que debía ser eliminado por no ser conforme a derecho.

Dicha Resolución no fue aceptada por la Administración Local, descartando actuar conforme a nuestras peticiones en el sentido de otorgar un trato igualitario a los sujetos pasivos con independencia de su condición o no de empadronados en el municipio, manteniendo la ordenanza fiscal en sus propios términos.

#### ***1.1.2.1.2 La valoración catastral de los suelos urbanizables sin desarrollo urbanístico, a efectos del IBI***

En la materia relativa al Impuesto de Bienes Inmuebles y como consecuencia de previo pronunciamiento jurisdiccional (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014) y, de la posterior revisión de la normativa catastral, la Institución promovió de oficio la queja 15/3934 con relación a todos los municipios de Andalucía y, con objeto de impulsar la adopción por parte de los mismos de las medidas necesarias de colaboración con el Catastro Inmobiliario, en orden a la valoración catastral de suelos sin desarrollo urbanístico a efectos del IBI.

Al respecto, y teniendo en cuenta la nueva situación generada, tras la Resolución judicial referida y la consiguiente modificación de la normativa catastral, entendimos que se hacía necesaria una pronta y eficaz actuación por parte de los municipios de la Comunidad Autónoma en coordinación con el Catastro, que posibilitara dar efectividad con la mayor inmediatez a las disposiciones aprobadas por el Legislador para la revisión y adaptación de la normativa del Catastro inmobiliario, garantizándose así los derechos de los propietarios de los suelos afectados conforme a los nuevos criterios de valoración fiscal fijados en la mencionada sentencia.

Razones por la que formulábamos [Resolución](#) conteniendo Recomendación en el sentido que con la mayor celeridad y dentro del ejercicio 2015, se llevaran a efecto los trámites necesarios para remitir a los Órganos y Dependencias territoriales del Catastro la información necesaria para hacer efectiva la clasificación y valoración de los suelos afectados por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

Igualmente formulábamos Sugerencia en el sentido de que estudie la procedencia de adoptar medidas que hagan posible la traslación de los nuevos valores catastrales al importe de los recibos del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente al ejercicio 2015.

La mayoría de las respuestas recibidas hasta la fecha de parte de las entidades locales interpeladas han sido positivas y demuestran gran receptividad ante nuestra Resolución.

### ***1.1.2.1.3 Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: equiparación de exenciones por discapacidad y por incapacidades laborales***

En el ámbito de las Haciendas Locales, hemos tratado con frecuencia durante 2015, cuestiones relativas al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), materia en la que resaltamos las quejas en las que por las personas interesadas **se nos plantea la denegación de sus solicitudes de reconocimiento de exención en el Impuesto referido**, por considerar no extensibles al ámbito tributario local los efectos del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General **de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social**.

Ello, pese a la acreditación por los contribuyentes de su condición de pensionistas de la Seguridad Social por incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez o, su condición de pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo, en igualdad de condiciones con las personas que acrediten un grado de discapacidad del 33% o superior.

Nuestro posicionamiento en relación a estos asuntos y situaciones ha sido el de considerar que ya no existen razones o justificaciones que impidan la equiparación señalada en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; por ello hemos interesado en estos casos la concesión de beneficios tributarios, como la exención contemplada para el IVTM. Propugnamos que los Ayuntamientos actúen en la remoción de las dificultades que, en sus Ordenanzas Fiscales, puedan constituir un obstáculo para tal equiparación.

Así, en expediente de queja 14/4138, promovido a instancia de parte respecto del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), formulábamos [Resolución](#), para que se adoptasen los acuerdos necesarios para el reconocimiento al interesado de la exención fiscal que solicita desde el ejercicio de 2013. Sugiriendo que se incluyera en la correspondiente ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica la consideración de suficiencia a efectos de la acreditación de un grado de discapacidad del 33% o superior, de los certificados acreditativos de la condición de pensionistas de la Seguridad Social por incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los acreditativos de la condición de pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo.

En su respuesta, el Ayuntamiento de San Fernando nos indicaba que se trataba de una exención rogada y que, al haber quedado firme su denegación formulada en 2013, el interesado tenía que volver a solicitar la exención en el ejercicio anterior a aquel en que pretendiera hacer efectiva la misma, debiendo aportar con su solicitud la

documentación prevista en el texto de la Ordenanza Fiscal aprobada. Añadiendo que el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 2 de Cádiz, había dictado Sentencia desestimando el recurso formulado por el interesado.

Analizada la respuesta, por el Defensor del Pueblo Andaluz se ratificó el sentido y el contenido de la Resolución dictada, aclarando al Ayuntamiento que la Sentencia referida en apoyo a su postura dejaba claro que el problema se solucionaría con un simple cambio en la Ordenanza fiscal en cuanto a la forma de acreditación del grado de discapacidad, tal y como había sugerido esta Institución en su Resolución, cuyo cumplimiento reiteraba.

### ***1.1.2.1.4 Exención del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbanística en supuestos de dación en pago***

Cuestión llamativa ha sido la planteada por contribuyentes que, al no poder hacer frente al pago de la hipoteca constituida en garantía de la compraventa de vivienda habitual, se habían visto abocados a su dación en pago a la entidad financiera o, a un tercero designado por ésta, encontrándose con la exigencia por parte de las administraciones tributarias de que afrontaran el cumplimiento de sus obligaciones de pago por el Impuesto de Plusvalía basado en dicha transmisión inmobiliaria, sin aplicar la exención establecida al respecto por la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

La renuencia de algunas administraciones locales a aplicar esta exención legal propició la incoación de oficio de la queja 14/3994, dirigida a todos los ayuntamientos de Andalucía y Organismos Provinciales de Recaudación, instándoles a dar cumplimiento efectivo a la exención aprobada legalmente y conminándoles a aplicar de oficio la misma en relación a las liquidaciones practicadas desde 2010, dado el carácter retroactivo que el legislador había determinado para dicha exención.

Con independencia de esta actuación general, nos vimos obligados a intervenir ante ayuntamientos concretos en casos puntuales de incumplimiento de esta Ley, a instancia de los sujetos pasivos afectados. Tal fue el caso de las quejas 15/0311, 15/0358 y 15/1861.

En todas ellas, formulamos al Ayuntamiento concernido [Resolución](#) sobre la base de la efectuada en la queja 14/3994 por la propia Institución, resultando las mismas finalmente aceptadas por las Administraciones destinatarias, no sin algunas reticencias.

La exención que nos ocupa, fue establecida conforme a las previsiones del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incluidas tras su modificación mediante la normativa destinada a la adopción de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, (Ley 18/2014, de 15 de octubre).

Teniendo en cuenta que en la misma se estableció que la nueva exención en la regulación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se aplicaría «con efectos desde el 1 de enero de 2014, así como para los hechos imposables anteriores a dicha fecha no prescritos», tal previsión implicaría una aplicación retroactiva de la exención que alcanzaría a los hechos imposables producidos a partir del 1 de enero de 2010 y que debería traducirse, necesariamente, en la devolución por las Administraciones Tributarias locales de las cantidades percibidas por este impuesto -desde tal fecha- cuando concurren los requisitos exigidos para la aplicación de dicha exención.

**1.1.2.1.5 Tasas y precios públicos**

En procedimiento de gestión de cobro de tasa por recogida de residuos sólidos urbanos tramitado por el Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla), el interesado, en sus alegaciones ante esta Oficina formuladas en la queja 10/4600, insistía en que el documento que se puso al cobro no estaba correctamente formulado y en que no habría lugar a efectuar el embargo que se le práctico, debiendo la Administración rectificar los errores y expedir un nuevo documento para su pago.

De lo actuado en la queja se desprendía que efectivamente, y pese a haber realizado reclamación el interesado poniendo de manifiesto tal error y solicitando su rectificación, el Ayuntamiento efectuó la pertinente corrección respecto del objeto tributario, en cumplimiento de sus obligaciones formales; pero conforme se desprendía de la información recibida, al iniciarse la pertinente vía de apremio por la Administración gestora de la recaudación (OPAEF), se efectuaron las Diligencias y actuaciones ejecutivas consignando erróneamente el objeto tributario de la tasa referida, sin resolución de la reclamación del promovente de la queja.

Tras formular nuestras consideraciones, así como la obligación de actuar conforme al derecho de los ciudadanos a una buena administración, formulamos [Resolución](#) en el sentido de que por la Administración tributaria y de gestión recaudatoria, actuando coordinadamente y en el marco de su contrato de gestión respectivo, se rectificaran las liquidaciones y documentos –si no hubiere transcurrido el plazo de prescripción para ello- y se procediera a efectuar la devolución de ingresos indebidos, sobre la base de la existencia del error material en el objeto tributario de aquellas liquidaciones por tasa de recogida y tratamiento de basuras, llevando acabo las necesarias rectificaciones y anotaciones contables y facilitando respuesta expresa al escrito de reclamación del interesado.

La Administración municipal concernida respondió tardíamente, al tener conocimiento de la inclusión de la queja en el Informe Anual, oponiéndose a nuestras argumentaciones, aunque eso sí rectificando el error material producido respecto del objeto tributario, pero sin devolución de los ingresos indebidos que se solicitaron.

En relación con el establecimiento de tasas por la realización de servicios administrativos/urbanísticos tratamos la queja 12/1458 presentada por interesado que había acudido a su Ayuntamiento (Alcalá de Guadaíra) solicitando información sobre la normativa municipal de aplicación y posibilidad -conforme a la misma- de instalar un aparato de aire acondicionado en fachada de edificio, con evacuación de agua de condensación a vía pública.

Al respecto, la actuación municipal fue la de emitir un simple escrito referenciando someramente los preceptos de ordenación urbanística local de aplicación al caso, cobrándole por ello 28,34 euros, aduciendo la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por expedición de licencias urbanísticas y por prestación de otros servicios urbanísticos. Todo ello, sin que se hubiera informado previamente al interesado del coste que le supondría la respuesta a la consulta efectuada, ni se le hubiera requerido autoliquidación alguna.

Estudiada la Ordenanza Fiscal correspondiente, consideramos conveniente formular [Resolución](#) para que el Ayuntamiento procediera a modificar la misma a fin de clarificar los supuestos en que una solicitud

de información pudiere dar lugar a la elaboración de un informe urbanístico sujeto a gravamen, incluyendo la liquidación provisional e ingreso previo, como forma de pago, e interesando la devolución de ingresos efectuada por la parte interesada en este caso.

Nuestra Resolución no ha obtenido respuesta del Ayuntamiento interpelado, que persiste en mantener la referida ordenanza en sus mismos términos, obligándonos con ello a incluir la referencia a esta negativa injustificada en el presente Informe Anual en la confianza de que sirva como recriminación pública y ayude a modificar la actitud de esta Corporación.

#### ***1.1.2.1.6 Ejercicio de Derechos contenidos en el Estatuto del Contribuyente***

Incluimos los expedientes de queja que tramita la Institución en relación con los procedimientos de recurso, reclamación o revisión promovidos por los contribuyentes en los diversos ámbitos de materia tributaria (gestión, liquidación, recaudación e inspección).

En este sentido, son bastante frecuentes los episodios de silencio administrativo tanto frente a las solicitudes iniciales de los interesados ejercitando sus derechos en procedimientos de naturaleza tributaria (mayoritariamente en aquellos en los que se solicita devolución de ingresos indebidos), como también en vía de recurso.

Así, en lo tocante a la interposición de recurso de reposición debimos adoptar la resolución de inclusión en este Informe Anual del expediente de queja 12/5826, promovido respecto del Ayuntamiento de Almonte, por no contestar a un recurso de reposición formulado por la parte interesada contra una providencia de apremio. Expediente en el que, a pesar de las gestiones realizadas por esta Institución, seguimos sin respuesta del Ayuntamiento a la [Resolución](#) formulada, recordándole la obligación de contestar expresamente el recurso de reposición referido. Ello lo interpretamos como una no aceptación de la Resolución formulada en la presente queja.

En la mayor parte de los casos, con nuestra intervención logramos la reacción de la Administración que resuelve -a destiempo-, aceptando en bastantes ocasiones la pretensión del contribuyente y, justificándonos el retraso, normalmente por falta de medios.

Es lo que sucede -igualmente- en los procedimientos de reclamaciones económico administrativas, así como en relación con la organización y funcionamiento de los órganos especiales de revisión en materia económico -administrativa, en la que se nos han planteado varias quejas indicando los considerables retrasos en atender y resolver las reclamaciones formuladas por las personas contribuyentes en ejercicio de tan primordial derecho de su estatuto.

En algunos casos, al dirigirnos al órgano de revisión -Tribunales Económico Administrativos dependientes de municipios de gran población- la propia respuesta de estos tribunales resultaba desalentadora, por cuanto que justificándolo en su falta de medios personales y materiales, señalaban asuntos para su debate y resolución en plazos de hasta dos años, muy por encima del plazo legal señalado de un año, o 6 meses en los procedimientos de tramitación abreviados.

Así los expedientes de queja 14/2796 y, 14/4339, promovidos a instancia de parte sobre el Tribunal Económico Administrativo Municipal de Sevilla, en los que constatamos la demora excesiva en resolver las reclamaciones formuladas.

Lo que nos movió a formular las Resoluciones en queja 14/2796 [Resolución](#), y queja 14/4339 [Resolución](#), básicamente coincidentes, con Recordatorio de deberes legales contenidos en los artículos 103.1 de la Constitución Española, 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo relativo a los principios de eficacia, eficiencia, servicio al ciudadano, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, e impulsar de oficio los procedimientos en todos sus trámites.

Añadíamos Recomendación en el sentido de que por la Alcaldía, de acuerdo con las atribuciones que le otorga el artículo 21.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuanto a la dirección del gobierno y la Administración Municipal, se adoptasen las medidas que procedieran para dotar al Tribunal Económico-Administrativo de los medios suficientes que permitieran evitar los retrasos estructurales que se producen en la tramitación y resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se presentan por parte de la ciudadanía.

En línea con lo resuelto en los anteriores expedientes, la propia Institución ante la evidencia de tal disfunción en el funcionamiento de tan importantes y necesarios órganos de revisión administrativa especial, ha iniciado de oficio la [queja 15/4226](#), respecto de todos y cada uno de los municipios que pudieran resultar obligados en Andalucía a constituir, dotar y contar con Tribunal Económico Administrativo, con objeto principalmente de descongestionar a los Tribunales de Justicia de recursos contencioso administrativos por temas tributarios.

### **1.1.2.1.7 Administración Tributaria de la Junta de Andalucía**

En el ámbito autonómico de Administración Tributaria debemos reseñar el predominio de entre las quejas referidas al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y las atinentes al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

#### **1.1.2.1.7.1 Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**

En 2015 se recibieron numerosas quejas en relación con esta figura impositiva: queja 15/2194; queja 15/2334; queja 15/2414; y queja 15/4908, formuladas la mayor parte de las veces a consecuencia de la **disconformidad de los obligados tributarios con la iniciación y tramitación por parte de los Órganos territoriales de la Agencia Tributaria de Andalucía de procedimientos de comprobación de valores**, en aplicación y de conformidad con lo establecido en la normativa legal tributaria.

Tales procedimientos constituyen la herramienta básica con la que cuenta la Administración Tributaria andaluza, cuando entiende que el valor declarado de un bien inmueble -en caso de transmisión o de constitución de derechos reales sobre el mismo- no se adecua a su valor real.

Para su aplicación, la Junta de Andalucía cuenta con normativa reglamentaria por la que se aprueban los criterios para estimar el valor real de determinados bienes rústicos y urbanos radicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a efectos de la gestión, recaudación e inspección de los hechos imponible de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, estableciendo las reglas para la aplicación de los mismos y la metodología para su obtención.

De entre los métodos posibles para determinar el valor de un bien inmueble objeto de transmisión, el más utilizado por el organismo competente es el que calcula el mismo aplicando al valor catastral del bien un coeficiente multiplicador publicado anualmente por la Administración tributaria andaluza y que es diferente para cada uno de los municipios de Andalucía.

Pese a que esta forma de cálculo del valor del bien está al alcance de cualquier persona y pese a que resulta notorio que este procedimiento de valoración es utilizado con habitualidad por la Administración Tributaria para decidir si procede o no iniciar un procedimiento de comprobación de los valores declarados, siguen siendo muchas las personas que optan al hacer su liquidación tributaria por declarar un valor distinto, normalmente inferior al resultante de este sistema, propiciando con ello que se les incoen procedimientos de comprobación de valores que concluyen con la reclamación a los contribuyentes de cantidades adicionales a la ya ingresada, el requerimiento de intereses de demora y la imposición de recargos y sanciones tributarias.

Nuestra intervención, cuando se reciben quejas al respecto básicamente consiste en supervisar que el procedimiento de comprobación de valores iniciado por la Administración es ajustado a derecho y se encuentra debidamente fundamentado y motivado. En tal caso procedemos a explicar al contribuyente que no existe irregularidad en la actuación administrativa, ya que no tienen por qué coincidir el valor del bien a efectos tributarios con su valor o precio de adquisición.

Asimismo les informamos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.2, y en el artículo 135.1 de la Ley General Tributaria, tienen la posibilidad de formular reclamación contra la liquidación provisional resultante, pudiendo hacer uso de su derecho a promover una tasación pericial contradictoria, con la finalidad de demostrar que el valor del bien es el declarado por ellos y no el estimado por la Administración. Advirtiéndoles, no obstante, del coste que puede suponerles dicha tasación en caso de no resultar favorable a sus pretensiones y de la conveniencia de limitar esta posibilidad a supuestos en que resulte fácil de acreditar el error de valoración de la Administración, como puede ser en supuestos en que se hubiera producido un grave deterioro del inmueble o de parte del mismo.

“En muchos casos la disparidad entre el valor declarado y el resultante de la comprobación administrativa, no obedece a un ánimo de defraudar del contribuyente, sino a su convicción de que el valor fijado por las partes en la transmisión del inmueble es el valor de mercado del mismo y, por tanto, debería ser el valor aceptado por la Administración.”

Sin embargo, esta convicción se demuestra errónea en muchos casos, ya que no es infrecuente que las partes acuerden un valor de transmisión que puede resultar inferior o superior al de mercado ya sea por la premura del vendedor o del comprador en que se haga efectiva la compraventa, por existir relaciones de amistad o parentesco entre las partes, por la capacidad de convicción y negociadora de una de las partes o por cualquier otra razón.

Por tal motivo, es recomendable que cuando se realice la transmisión de un inmueble se calcule el coste del ITPAJD tomando en consideración el valor utilizado habitualmente por la Administración Tributaria -valor catastral más coeficiente multiplicador- y tener en cuenta que, en caso de reseñar en la autoliquidación otro valor distinto, el mismo será con bastante probabilidad objeto de un procedimiento de comprobación de valores, y solo prevalecerá el declarado en caso de poder acreditar el mismo mediante la oportuna tasación pericial.

#### 1.1.2.1.7.2 Impuesto de Sucesiones y Donaciones

Al respecto de esta figura impositiva han sido varios los expedientes de queja recibidos (queja 15/4822; queja 15/5096; queja 15/5599; queja 15/5895), en los que los interesados nos trasladan su discrepancia con las liquidaciones recibidas, calificando de excesivos o abusivos los tipos impositivos, expresando que da un tratamiento excesivamente gravoso a las herencias y donaciones, comparándola negativamente con la seguida en otras Comunidades Autónomas y demandando su urgente modificación.

En relación con estas quejas hemos debido informar a quienes las promovían de la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa al ser consecuencia las liquidaciones practicadas de la regulación actualmente vigente para este tributo en Andalucía.

No obstante, esta Institución lleva tiempo contemplando con preocupación las informaciones que aportan datos reveladores de un incremento significativo en el número de personas que renuncia a herencias en Andalucía por no poder hacer frente al pago de los tributos correspondientes, así como las que apuntan a un creciente número de contribuyentes que estaría cambiando su lugar de residencia a otras Comunidades Autónomas con políticas tributarias más laxas en relación a este impuesto.

De acreditarse la certeza de estas informaciones creemos que sería necesario abrir un periodo de reflexión acerca de las inequidades que pueden derivarse de la coexistencia dentro del estado de regímenes tributarios autonómicos excesivamente dispares que introducen situaciones de evidente discriminación entre unos contribuyentes y otros en función de su lugar de residencia.

A este respecto, consideramos necesario que, dentro del respeto a las legítimas diferencias que en materia de política tributaria puedan tener las Comunidades Autónomas, se busquen fórmulas que limiten estas diferencias a unos márgenes que no impliquen situaciones de grave discriminación entre los contribuyentes, ni propicien prácticas de evasión fiscal que solo benefician a los más pudientes y perjudican a los más débiles.

En este sentido, nos congratulamos de las noticias que anticipan la previsión para la actual Legislatura del inicio de procesos de reforma de este Impuesto en Andalucía, según se desprende de los compromisos hechos públicos por el Gobierno autonómico, que incluían la adopción de diversas medidas dirigidas a mejorar su equidad sin perder progresividad.

De estas iniciativas hemos ido informando a las personas interesadas, a la vez que les hemos indicado que se había previsto la creación de un grupo de trabajo en el que estarían representados los distintos grupos parlamentarios, con objeto de debatir y adoptar propuestas de modificación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, invitándoles a ejercer sus derechos de participación en relación a las iniciativas legislativas que puedan derivarse.

#### 1.1.2.2 Administraciones Públicas y Ordenación Económica

Dedicaremos una especial atención a las quejas relacionadas con la transparencia pública por cuanto consideramos necesario destacar el salto cualitativo que para la democracia local y para la participación ciudadana en la gestión político-administrativa en los Municipios y Entidades integradas en la Administración

Local de Andalucía, ha supuesto la entrada en vigor de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y la normativa básica estatal contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

### **1.1.2.2.1 Transparencia, participación y buena administración**

El nuevo régimen jurídico introducido en la materia por las Disposiciones legales básicas estatal y autonómica, no es la única justificación -aunque sí la principal- para que abordemos en el presente ejercicio esta materia de forma preferente.

También nos ha decidido a ello el número de expedientes que hemos debido tratar en el ejercicio anual (un total de 55), lo que viene a representar casi el 50%, de los expedientes recibidos en relación a la materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica.

Entre las quejas recibidas se incluyen las que evidencian la falta de atención, información y respuesta ante solicitudes o peticiones, que con fundamento en el estatuto del vecino, han sido formuladas por la ciudadanía a sus respectivos Ayuntamientos y Agencias instrumentales.

Estas quejas, la mayor parte de las veces, vienen a concluir con el ofrecimiento de una contestación por parte de la administración concernida. Así ocurrió en la queja 15/2603, promovida a instancia de parte respecto del Ayuntamiento de Sevilla, solicitando información acerca de los incentivos por recaudación de las personas que instruyen y resuelven los procedimientos sancionadores de tráfico. Solicitud que quedó sin respuesta en un primer momento, pero que el Ayuntamiento aceptó responder al interesado tras nuestra intervención, dando fin a la situación de silencio administrativo.

Otras veces, nuestras actuaciones han finalizado con el dictado de una Resolución por parte del Defensor del Pueblo Andaluz, ante el silencio de las Administraciones Locales, incluso a la propia petición de colaboración con esta Institución, así la queja 14/5690, y las quejas acumuladas a la misma 15/1224, 15/1418, 15/1311, referidas al Ayuntamiento de Beas, en las que formulamos una única [Resolución](#).

En el expediente de queja 14/1058, promovido respecto del Ayuntamiento de Puerto Real, dictamos [Resolución](#), que al no ser contestada en un primer momento y transcurridos los plazos habilitados para ello, mereció la de inclusión en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, adoptada en fecha 30 de noviembre de 2015, si bien con posterioridad, en fecha 15 de diciembre de 2015, tras cerrar la queja se recibió respuesta municipal al respecto justificando la actuación mantenida por la Administración concernida, sin pronunciarse expresamente sobre la aceptación o no de nuestra Resolución.

Sobre el Ayuntamiento de Sevilla, debimos tramitar la queja 15/0397, en la que formulábamos nuestra [Resolución](#) en pro de la petición de información y de participación ciudadana en cuanto a la organización y funcionamiento de las Juntas de Distrito.

Lo mismo sucedía en la queja 14/1000, promovida por una Asociación de ciudadanos respecto del Ayuntamiento de Espartinas, por la falta de respuesta -por el Consistorio- a multitud de escritos presentados. En ella, también formulamos [Resolución](#), incluyendo entre otras cuestiones la petición de que, a la mayor brevedad posible, se procediera por el Ayuntamiento a implementar sistemas que permitieran integrar la gestión de solicitudes de información de la ciudadanía en el funcionamiento de la Corporación, con arreglo a las exigencias previstas en la normativa sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, acogiendo por tanto los principios inspiradores de tal norma.

También citamos la queja 14/4586, respecto del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, por la falta de respuesta a solicitud de bonificación de tarifa de uso de instalación deportiva en la que formulamos [Resolución](#), que finalmente resultó [aceptada](#).

Igualmente, en la queja 15/1654, respecto del Ayuntamiento de Molvizar en relación con falta de respuesta a escrito en el que comunicaba la realización de obras no autorizadas, formulamos [Resolución](#) sobre el deber de resolver el procedimiento iniciado por el escrito del interesado. Lo mismo sucedía en la queja 15/2068, promovida sobre falta de acuse de recibo ante ejercicio del derecho de petición, también respecto del Ayuntamiento de Molvizar, formulando en ella las [Resolución](#) que constan en las actuaciones.

En la queja 14/5153, promovido a instancia de parte con respecto al Ayuntamiento de Burguillos, el interesado nos exponía que presentó escrito sobre la disponibilidad de la Policía Local, ya que había estado intentando contactar con ellos durante dos días sin éxito con objeto de denunciar unos hechos. Al respecto, formulamos nuestra [Resolución](#), finalmente [aceptada](#).

Debemos efectuar una referencia específica a la tramitación de la queja 13/5071, promovida por una Fundación pública, entidad sin ánimo de lucro, cuya finalidad es la gestión, mantenimiento y promoción de la Vía Verde de la Sierra (antiguo trazado ferroviario acondicionado para el uso de ciclistas, senderistas y caballistas). Se trata de una entidad integrada por las Diputaciones de Sevilla y Cádiz y los Ayuntamientos de Coripe, El Coronil, Pruna, Montellano, Olvera y Puerto Serrano.

La queja venía motivada porque en los estatutos de la Fundación se regula que tanto las Diputaciones como los Ayuntamientos han de aportar una cantidad anual para su funcionamiento, siendo así que los Ayuntamientos no pagaban su aportación, en algunos casos desde el año 2006. Solicitado el oportuno informe a los Ayuntamientos denunciados por morosidad, el mismo fue evacuado por los Ayuntamientos de Coripe, Puerto Serrano, Olvera y Pruna, no habiéndose obtenido respuesta ni de El Coronil, ni de Montellano.

Analizados los informes recibidos, se reconocía por las Corporaciones Locales el impago existente y se justificaba el mismo aduciendo la existencia de problemas de financiación y liquidez que impedían atender las obligaciones de pago asumidas. Únicamente difería el informe evacuado por el Ayuntamiento de Olvera, que manifestaba haber abonado las cantidades que adeudaba.

A la vista de la información recibida formulamos [Resolución](#) a los Ayuntamientos incumplidores, solicitándoles la localización de fórmulas que, de alguna manera, vinieran a hacer posible la atención continuada de las obligaciones económicas asumidas o, en su caso, la implementación de sistemas de gestión más eficientes, aunque igualmente eficaces.

Resolución que fue aceptada y respondida por los Ayuntamientos de Puerto Serrano y Coripe, no así por los de Pruna, El Coronil y Montellano, razón por la cual hemos acordado la inclusión de lo actuado respecto a los mismos en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Sobre la Diputación de Córdoba, recibimos la queja 14/3260, en la que por una Asociación ecologista se nos comunicaba que fueron presentados en junio de 2014 diferentes escritos, solicitando información en asuntos relativos a actuaciones que la Entidad Provincial habría llevado a cabo en apoyo y defensa de la tauromaquia, sin obtener respuesta alguna. Tras nuestra petición de informe no atendida en un primer momento, formulamos [Resolución](#) instando a facilitar la información solicitada sin mas dilación y a imple-

mentar con diligencia las obligaciones derivadas de las leyes de transparencia. Resolución aceptada por la Diputación y en proceso de cumplimiento.

De otra parte, debemos reseñar aquellos otros expedientes de queja en los que se denuncian solicitudes desatendidas de acceso a información y documentación realizadas por concejales o por los grupos políticos presentes en los plenarios municipales. Personas revestidas de un estatuto cualificado para el desempeño y ejercicio de las funciones que les vienen atribuidas por la normativa básica reguladora del Régimen Local, en su condición de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Así tramitamos la queja 15/3289, promovida respecto del Ayuntamiento de Cartaya, por un grupo político, solicitando información sobre rotondas ejecutadas en el Municipio. Toda vez que el expediente se inició a los efectos de romper el silencio mantenido por el referido Ayuntamiento a escrito de fecha 30 de enero de 2015, y considerando que dicha cuestión había quedado solventada tras nuestra intervención, [resolvimos](#) dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja al considerar que la Administración municipal había roto el silencio administrativo.

La realización de elecciones locales durante 2015 ha dado lugar a situaciones curiosas como la producida en aquellos expedientes de queja promovidos por representantes de grupos políticos de la oposición que denunciaban a la Corporación municipal por incumplimiento de las normas de transparencia y buen gobierno, y que, tras el proceso electoral, se veían en la tesitura de tener que dar cumplimiento, ahora como gobernantes municipales a las Resoluciones dictadas por esta Institución a su instancia demandando del Ayuntamiento la implementación de las leyes de transparencia.

Así ocurrió en relación con varias quejas (queja 14/4823, queja 14/5690, queja 15/1224, queja 15/1418 y queja 15/1311) promovidas contra el Ayuntamiento de Beas por un grupo político municipal de oposición al no haberle sido facilitada por el Ayuntamiento diversas informaciones oportunamente solicitadas. En relación a todas ellas formulamos al Ayuntamiento una única [Resolución](#) interesando el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en las leyes de transparencia y la entrega sin más dilaciones de las informaciones y documentos solicitados.

La respuesta recibida desde el Ayuntamiento de Beas, tras la celebración de las elecciones, fue la que sigue:

*“Desde que este Alcalde que suscribe...tomó posesión de su cargo el día 13 de junio de 2015, se están implementando en el Ayuntamiento de Beas políticas de transparencia., entre ellas, la publicación en la web del Ayuntamiento ([www.aytobeas.es](http://www.aytobeas.es)) de todas las actas de las sesiones del Pleno Municipal y de la Junta de Gobierno Local, entregando las minutas de las actas de las sesiones, junto con la convocatoria de las sesiones plenarias a todos los concejales, como establece el art. 80.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico FO, trasladándoles igualmente copia de las actas de todas las sesiones de la Junta de Gobierno Local, según dispone el art. 113,1b) del ROF”.*

A la vista de esta respuesta podría pensarse que no hay mejor aprendizaje acerca de la importancia de las leyes de transparencia que haber sufrido las consecuencias de su incumplimiento.

También estimamos oportuno reseñar la queja 14/5056, promovida ante el Consorcio de Aguas del Plan Écija por concejales de uno de los Ayuntamientos consorciados que denunciaban la falta de respuesta a su solicitud de vista del expediente de aprobación del Convenio de colaboración suscrito entre el Consorcio y el Ayuntamiento en cuestión y copia del Acta de la Junta de General del Consorcio de fecha 18 de noviembre de 2013 donde fue aprobado el mismo.

Tras formular la oportuna [Resolución](#) al Consorcio, instándole a dar respuesta a los interesados y facilitar la información interesada, el expediente concluyó positivamente tras informarnos el Consorcio que ya estaba la información en poder de los concejales denunciantes. No obstante, debemos señalar que tal resultado vino motivado mas como consecuencia de la interposición de un recurso judicial por parte de los Concejales, que como resultado de una asunción plena por el Consorcio del contenido de nuestra Resolución.

También hubimos de formular la preceptiva [Resolución](#) en relación con la tramitación de la queja 14/5944, promovida por el representante de un grupo municipal de oposición ante el Ayuntamiento de Espartinas, que denunciaba que tras efectuar diferentes solicitudes de información y acceso a documentación, con objeto de realizar la labor del grupo municipal, por el Alcalde se les ponían trabas para el desempeño de dicha función.

Un aspecto que continúa generando quejas entre la ciudadanía es el relativo a las incidencias que se producen cuando los vecinos desean ejercitar sus derechos de acceso a los Plenos municipales y participación en los mismos.

Así, en la queja 15/0284, tuvimos ocasión de conocer que en sesión extraordinaria de fecha 19 de febrero de 2014, convocada en la Entidad Local Autónoma de La Redondela, al iniciar la celebración del Pleno se solicitó al público asistente que se abstuviera de grabar imágenes, aunque sí fue permitido grabar en audio.

Por la Institución, se formuló con fecha 16 de febrero de 2015 [Resolución](#) instando a que se permitiera a la ciudadanía el derecho reconocido a la grabación, de imágenes y audio, con medios propios, de las citadas sesiones plenarias, y a participar en los asuntos públicos que sean abordados.

Dicha resolución fue desestimada por la Corporación Municipal aduciendo la condición de municipio de escasa población y basándose en jurisprudencia del Tribunal Supremo -de antigua data y contradictorios con pronunciamientos judiciales más recientes- y en pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos de dudosa aplicación al caso analizado-.

Tras rebatir las argumentaciones del Consistorio citando expresamente lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y, en particular, en su artículo 21 cuando señala lo siguiente:

«Cuando las entidades locales celebren sesiones plenarias, facilitarán, salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución».

Comoquiera que nuestra Resolución había sido desestimada acordamos la inclusión de la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

### **1.1.2.2.2 Protección de datos**

Durante el pasado ejercicio debimos iniciar de oficio la [queja 15/4327](#), al tener conocimiento de que, desde hacía unos seis meses antes, se venía produciendo un fallo grave de seguridad en la página web de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla, página que a su vez se encontraba alojada en la propia web del Consistorio.

Según las citadas fuentes informativas, desde un enlace indexado por el buscador Google, y simplemente con introducir el DNI se podía acceder a los datos privados de cualquier ciudadano empadronado en el municipio (nombre, direcciones, cuentas corrientes, embargos...). Este fallo en la seguridad parecía

no proceder de la página web municipal, donde no se había detectado problema alguno, sino de la página de la Agencia Tributaria municipal que era independiente de la web municipal pese a estar alojada en su portal, correspondiendo su gestión y seguridad a una entidad privada que, según las informaciones hechas públicas, era una empresa especializada que resultó adjudicataria del contrato.

Pues bien, dado que los hechos suponían -de resultar ciertos- una vulneración del derecho a la intimidad y a la seguridad de los ciudadanos, que podría afectar derechos contenidos en el Título primero de la Constitución, especialmente el derecho fundamental a la protección de datos, la Institución consideró procedente iniciar actuaciones de oficio.

En este sentido, se estimó procedente dirigir escrito al Ayuntamiento de Sevilla, a través del cual solicitar la evacuación de informe acerca de la cuestión planteada, y en concreto en relación a las medidas adoptadas tanto en la subsanación del fallo como en la depuración de responsabilidades.

Recibido el informe emitido por la Gerencia de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla y cuando procedíamos a su valoración y análisis, tuvimos conocimiento por los medios de comunicación, finalizando el mes de octubre de 2015, de la producción de otro fallo de seguridad en la web de la Agencia Tributaria local, fallo que -según las fuentes indicadas- dejaba ver todos los datos relacionados con los impuestos municipales, deudas pendientes con la Hacienda local, datos personales de sujetos pasivos personas físicas y/o jurídicas, e incluso los números de las cuentas corrientes en las que estaban domiciliados los recibos.

Por tal razón procedimos a dirigirnos nuevamente al Ayuntamiento solicitándole la emisión de ampliación del informe que nos había remitido anteriormente, a los efectos de conocer las acciones emprendidas por la Gerencia tras tener conocimiento del nuevo problema de protección de datos en la web.

En especial, le solicitamos que nos informara detalladamente sobre la aplicación de las medidas que se anunciaban en el último párrafo del escrito que ya habíamos recibido de la Agencia Tributaria Municipal, en relación con la exigencia de responsabilidades a la empresa concesionaria, conforme a las cláusulas de penalización establecidas en las condiciones administrativas particulares de los pliegos firmados, para el caso de que se repitiera el problema. En los momentos actuales estamos a la espera de recibir este segundo informe.

### **1.1.2.2.3 Turismo**

En la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz se han recibido al final del periodo estival diversas comunicaciones de particulares en relación a la infraestructura de interés general y de gran potencial turístico y socio-económico ubicada en la provincia de Málaga y denominada Caminito del Rey, que motivaron que la Institución iniciara de oficio la [queja 15/4732](#).

En las denuncias referidas se indicaba que las entradas gratuitas para visitar el Caminito del Rey estaban agotadas hasta el mes de noviembre, según la información facilitada por la página web dispuesta a tal efecto, pese a lo cual habían tenido conocimiento de que la Diputación de Málaga había asignado a los ayuntamientos de Álora y de Ardales un cupo de 300 entradas diarias a cada uno, que habrían sido repartidas -desde los municipios- a restaurantes y negocios de hostelería de la zona, los cuales facilitaban dichas entradas a sus clientes si previamente realizaban consumiciones por un importe mínimo determinado en los establecimientos referidos.

Por los denunciantes se consideraba que, si bien las entradas entregadas por los establecimientos hosteleros se publicitaban como gratuitas, en realidad no lo eran ya que su entrega estaba condicionada a la realización de un consumo mínimo, lo que, a su juicio, era una práctica irregular que contradecía la gratuidad anunciada por la Diputación durante los primeros meses de apertura de la instalación.

En base a los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, hemos solicitado formalmente la colaboración de los Ayuntamientos mediante la remisión del informe, junto a la documentación oportuna y que permitiera el esclarecimiento de los motivos de la queja tramitada.

En parecidos términos, nos hemos dirigido ya a la Diputación Provincial de Málaga. En los momentos actuales estamos pendientes de recibir la información solicitada.

#### **1.1.2.2.4 Fomento: Subvenciones y Ayudas**

En materia de subvenciones y ayudas, durante el ejercicio de 2015 hemos tramitado la [queja 15/2127](#), en la que el reclamante nos exponía que la Agencia Andaluza de la Energía, con fecha 23 de octubre de 2009, le notificó Resolución estimatoria sobre su **solicitud de incentivo para el desarrollo energético**, acogida a la Orden de 4 de febrero de 2009 en relación al Programa de incentivos para el desarrollo sostenible para los años 2009-2014.

Según exponía, tras la ejecución y justificación de la inversión había intentado en innumerables ocasiones solucionar la falta de abono de dicho incentivo ya aprobado, siendo el último escrito presentado con fecha 22 de mayo de 2012, sin que se le hubiera dado respuesta a ninguna de sus solicitudes.

Admitida a trámite la queja nos dirigimos a la Agencia Andaluza de la Energía, la cual nos informó que se había procedido a un nuevo análisis del expediente de la ayuda solicitada y que advertido error material respecto de la ayuda, se le notificaba al beneficiario de la misma nuevamente, procediéndose igualmente al pago del incentivo. Con ello pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones.

Otro expediente tramitado en la materia de subvenciones y ayudas fue el incluido en la queja 15/4667, en la que por la parte promotora se nos exponía que en fecha 5 de abril de 2010, le fue concedido un incentivo económico de 6.637,99 euros para el desarrollo de proyecto de locutorio, al amparo de la Orden de 25 de marzo de 2009, si bien mediante Resolución de 21 de febrero de 2013 de la Gerencia Provincial de IDEA en Huelva, se inició procedimiento para el reintegro de dicho incentivo (en parte ya percibido), razón por la que -estando disconforme con dicho reintegro- solicitaba nuestra intervención. Estando actualmente el expediente en fase de instrucción, pendiente de la recepción de informe de la citada Gerencia Provincial de IDEA.

#### **1.1.2.2.5 Contratación con el sector público**

En relación con esta materia tuvimos ocasión de tramitar la [queja 15/2688](#), remitida por terapeutas del Centro de Atención Infantil Temprana de Morón de la Frontera, que nos exponían que el Centro y su zona de influencia (Coripe, Pruna, El Coronil y Montellano) estaba integrado por tres terapeutas, que venían atendiendo a niños entre 0 y 6 años de edad con problemas en su desarrollo o riesgo de padecerlos, así como a sus familias y entorno más cercano, encontrándose en una situación de impago de retribuciones desde diciembre

de 2014, pues según ellas, la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales no transfería el dinero conveniado al Ayuntamiento de Morón de la Frontera. Añadían que la situación de impago, se agravaba por la relación contractual de Prestación de Servicios que las Terapeutas se veían obligadas a establecer con el Ayuntamiento, debiendo previamente estar al corriente en los pagos mensuales de Seguridad Social (Autónomos), lo que les hacía más difícil su situación económica.

A este respecto, recibimos informe de la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en el que nos indicaba que había suscrito convenios de colaboración con los municipios de la provincia de Sevilla para el desarrollo del Servicio de Atención Infantil Temprana, añadiendo que, en cumplimiento del art. 2.3, del Decreto Ley 7/2014, de 20 de mayo por el que se establecieron medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se había requerido por parte de la Delegación Territorial que los Ayuntamientos colaboradores aportaran informe justificativo de no incurrir en ejecución simultánea de la actividad y sobre la suficiencia financiera para la ejecución del Convenio de Atención Infantil Temprana, señalando que el Ayuntamiento de Morón de la Frontera no había remitido la información completa hasta el 15 de junio de 2015, siendo además formulados reparos a la misma por la Intervención Provincial de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, estando el abono de certificaciones pendiente de la fiscalización indicada, habiendo hecho efectivo el abono de algunas certificaciones de mensualidades anteriores, ya fiscalizadas.

Por otra parte, en el informe recibido del Ayuntamiento de Morón de la Frontera se nos indicaba que la Atención Infantil Temprana es un servicio de competencia autonómica y que el Ayuntamiento, previa firma del Convenio de Colaboración, lo venía prestando y que también facilitaba el material, local para despacho y los servicios necesarios para el mismo.

Como la situación de pendencia del pago de retribuciones estaba siendo ya fiscalizada, y se habían abonado algunas de las mensualidades atrasadas, todo nos hizo pensar en la regularización de la situación, razón por la que archivamos las actuaciones.

## 1.1.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES

Por lo que se refiere a **actuaciones de oficio**, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- [Queja 15/3934](#), dirigida a todos los Ayuntamientos de Andalucía, relativa a la adecuación del valor catastral de los terrenos sin desarrollo urbanístico a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014 y para que utilicen dicho valor como base para el cálculo de impuestos como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.
- [Queja 15/4226](#), dirigida a los Ayuntamientos de Andalucía que pudieran contar con Tribunales Económico Administrativos, relativa a la organización y funcionamiento de los mismos.

- [Queja 15/4327](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a fallo de seguridad en la web municipal del citado ayuntamiento.

- [Queja 15/4732](#), dirigida a la Diputación Provincial de Málaga y los ayuntamientos de Álora y Ayuntamiento de Ardales, en relación a las restricciones en la distribución de permisos de acceso al “Caminito del Rey”.

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución la misma ha sido aceptable. No obstante, 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 la falta de respuesta del Ayuntamiento a reclamación de la persona promotora de la queja solicitando devolución de tasa de basura por error en el objeto tributario, dirigida al Ayuntamiento de La Algaba en el curso de la [queja 10/4600](#).

- Resolución relativa a solicitud de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por Prestación de Otros Servicios Urbanísticos a fin de clarificar los supuestos en que una solicitud de información puede dar lugar a la elaboración de un informe urbanístico sujeto a gravamen, dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra en el curso de la [queja 12/1458](#).

- Resolución relativa a la falta de respuesta del Ayuntamiento de Almonte ante Recurso de Reposición formulado por la persona promotora de la [queja 12/5826](#).

- Resolución relativa a discriminación a las personas no empadronadas en el cobro del IBI, dirigida al Ayuntamiento de Vélez Málaga en el curso de la [queja 13/1952](#).

- Resolución relativa al Cobro de Plusvalía tras embargo de vivienda, dirigida al Ayuntamiento de Gibraleón en el curso de la [queja 13/4658](#).

- Resolución relativa a la adopción por parte del Ayuntamiento de Jaén de las iniciativas pertinentes, al objeto de que los debates que se desarrollen en los Plenos municipales sean en todo caso acordes con los criterios legales y doctrinales recogidos por esta Defensoría en su Resolución al respecto formulada en la [queja 13/6450](#) y, dando para ello traslado a todos los grupos municipales de los mismos.

- Resolución relativa a la falta de respuesta del Ayuntamiento de Utrera ante Recurso de Reposición formulado por la persona promotora de la [queja 14/0449](#).

- Resolución relativa a la falta de respuesta del Ayuntamiento de Puerto Real, ante solicitud de información de la persona promotora de la [queja 14/1058](#).

- Resolución relativa a la negativa del Ayuntamiento a reconocer el derecho a la grabación, de imágenes y audio, con medios propios, de las sesiones plenarias, y a participar en los asuntos públicos que sean abordados, dirigida a la Entidad Local la Redondela, en el curso de la [queja 15/0284](#).

**1.2 CULTURA Y DEPORTES**

1.2.1 Introducción	56
1.2.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	57
1.2.2.1 Cultura	57
1.2.2.1.1 Sobre la Mezquita-Catedral de Córdoba	57
1.2.2.1.2 Sobre el uso de edificios religiosos	59
1.2.2.1.3 Amenazas al patrimonio cultural	60
1.2.2.1.4 Otras acciones culturales de fomento	63
1.2.2.1.5 Memoria Democrática	64
1.2.2.2 Deportes	65
1.2.3 Actuaciones de Oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	67

## **1.2 CULTURA Y DEPORTES**

### **1.2.1 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 37.1.18º 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 tuitiva 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 las Consejerías con competencia en estas materias.

A este respecto, la actividad desarrollada en el Área de Cultura y Deporte durante el año 2015 ha estado marcada de nuevo por la crisis económica, por las dificultades de financiación y por las restricciones presupuestarias, especialmente en lo atinente a la conservación y puesta en valor de bienes inmuebles integrantes de nuestro patrimonio cultural.

Así, no son infrecuentes los supuestos en los que, ante una queja relativa al inadecuado estado de conservación de un bien señalado de nuestro patrimonio histórico, las Administraciones públicas reconocen tal realidad, si bien se limitan a señalar la imposibilidad de acometer inversiones al carecer de los recursos económicos necesarios para ello.

También hacemos una breve mención a las quejas que están relacionadas con la Memoria Democrática; por cierto una cuestión que ha merecido una atención preferente en cuanto a los objetivos de la Consejería de Cultura que llevó, en el mes de octubre de 2015, a aprobar el [proyecto de ley](#) en Consejo de Gobierno y su remisión al Parlamento.

En lo atinente a lo deportivo, la actividad desarrollada por la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2015 ha venido marcada por la finalización de actuaciones significativas cuyos inicios ya fueron referenciados en Informes de años precedentes. Del mismo modo a lo apuntado antes, también la materia deportiva fue objeto de la elaboración del proyecto de Ley del Deporte aprobado y remitido al Parlamento en junio y que, igualmente, ha decaído por expiración de la legislatura sin que, a la fecha, se haya recuperado este proceso normativo.

## 1.2.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

### 1.2.2.1 Cultura

#### 1.2.2.1.1 *Sobre la Mezquita-Catedral de Córdoba*

En el Informe Anual de 2014 ya recogíamos la movilización de una nutrida representación de la ciudadanía de Córdoba en relación con diversas cuestiones relacionadas con la Mezquita-Catedral de Córdoba. El tema pronto despertó una viva polémica que enraíza en variadas concepciones en cuanto a la relación del Estado con las distintas confesiones religiosas y, en particular, con la Iglesia católica.

La discusión tiene varios puntos que operan como elementos de debate y discusión de manera entrelazada. De un lado, se ha cuestionado los procesos de inmatriculación del bien inmueble y sus supuestos efectos a la hora de identificar la titularidad de los derechos inscritos y su legitimación para realizar tales actos registrales. La situación incluso ha llegado a cuestionar la constitucionalidad de las normas hipotecarias y registrales aplicables.

De otro lado, la polémica alude, más allá de estos asuntos registrales y sus efectos, al uso específico que se realiza del conjunto monumental de la Mezquita-Catedral, debatiendo en orden al destino religioso

exclusivo y excluyente del inmueble a cargo de la autoridad de la Diócesis cordobesa, o bien la fijación de un modelo de uso y puesta en valor más compatible con el carácter histórico y artístico de la Mezquita-Catedral acorde con su dimensión universal reconocida.

Y, para completar los aspectos debatidos, no se puede olvidar el potencial cultural y atractivo turístico de este complejo único en el mundo, que atrae y genera un interés económico que, de inmediato, suscita las opiniones y controversias sobre su régimen de explotación y aprovechamiento de los recursos obtenidos con su puesta en valor.

Lo cierto es que la polémica social tiene a su vez a unos protagonistas que comparecen de manera destacada en cuanto responsables de sus respectivas funciones y competencias. Y en cuanto actores de este hondo debate ya expresó esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz que, hablando de patrimonio cultural, los Estatutos de Autonomía y de los Reales Decretos de transferencia de funciones y servicios de la Administración General del Estado a cada una de las Comunidades Autónomas, el patrimonio cultural de la nación ha pasado a ser una competencia netamente autonómica con alguna salvedad puntual.

De este modo, distintas Comunidades Autónomas han suscrito con representantes de la Iglesia católica instrumentos normativos que vienen a desarrollar las previsiones contenidas en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre el Estado y la Santa Sede el 3 de enero de 1979.

Es el caso de Andalucía, que en virtud de la Orden de 2 de abril de 1986, de la Consejería de Cultura, publicó el texto del acuerdo sobre la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta Junta de Andalucía-Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía para el Patrimonio Cultural. En el artículo tercero del citado acuerdo se relacionan las funciones que tiene atribuida esa Comisión Mixta integrada por representantes de la Administración y del Obispado. Entre tales funciones destaca, por lo que afecta a la cuestión objeto de análisis, la señalada en la letra c) consistente en “Proponer las condiciones de uso y disfrute por los ciudadanos de los Monumentos, Museos, Archivos, etc. de la Iglesia católica”.

Asimismo, la letra i) del mencionado artículo incluye una cláusula de cierre genérica en virtud de la cual la citada Comisión Mixta tiene atribuida la función de “Conocer cualquier otra acción que pueda afectar global y puntualmente al Patrimonio Cultural de la Iglesia católica de Andalucía”.

De este modo, teniendo en cuenta la naturaleza del inmueble en cuestión, el uso religioso que se le viene dando a una parte del mismo, el enorme valor histórico-cultural que tiene y que los principales motivos de conflicto afectan al uso y al disfrute del mismo por parte de la ciudadanía, se entiende especialmente aconsejable que la cuestión sea abordada por la referida Comisión Mixta al objeto de que en su seno se localicen soluciones de consenso que permitan garantizar el equilibrio de los distintos intereses en juego.

A este respecto, y al amparo del título competencial reconocido a la Comunidad Autónoma en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía, se considera que ésta debería, en el seno de la citada Comisión, favorecer la plena garantía del derecho al disfrute de este bien patrimonial haciéndolo compatible con su utilización con fines litúrgicos por parte de la Iglesia católica; requiriendo además la puesta en valor de todos y cada uno de los elementos históricos y artísticos que presenta el bien para garantizar con plenitud el derecho de acceso a la cultura y al disfrute de los bienes patrimoniales y artísticos de Andalucía recogido en el artículo 33 del Estatuto autonómico. Asimismo, entre los asuntos susceptibles de ser abordados por parte de la referida Comisión Mixta se insertaría uno de los reivindicados por la Plataforma ciudadana, cual es la creación de

nuevas fórmulas de gestión del uso y del disfrute de la Mezquita-Catedral. A este respecto ha de señalarse el amplio abanico de posibilidades existentes con respecto a esta cuestión que, en todo caso, merecerían el consenso de las partes afectadas, por cuanto que habrán de ser éstas las que la analicen.

En definitiva, de los distintos acuerdos suscritos entre la Iglesia, por un lado, y el Estado o la Comunidad Autónoma, por otro, se desprende la existencia de una clara voluntad de ambos de articular fórmulas colaborativas orientadas a lograr la adecuada armonía entre los intereses de la Iglesia, protegidos por la libertad religiosa, y los intereses culturales.

Esta solución armónica requiere que la actividad legislativa y administrativa desarrollada por las Administraciones Públicas no suponga, en ningún caso, una renuncia a su responsabilidad cultural en el patrimonio histórico de la Iglesia pero, al mismo tiempo, que no olvide ni pase por alto la especificidad religiosa y la función cultural y litúrgica del arte eclesiástico.

La propia Iglesia Católica ha señalado en varias ocasiones la doble significación, religiosa y cultural, de su patrimonio cultural. Sirvan de ejemplo las Jornadas Nacionales de los delegados diocesanos del Patrimonio Histórico-Artístico y Documental, celebradas los días 3 y 4 de junio de 1983, así como las palabras del obispo Iguacen Borau, que en varias ocasiones ha indicado que este patrimonio eclesiástico tiene como cometido principal y prioritario estar al servicio a la fe, si bien ha destacado que tal fin no es exclusivo, que el interés cultural es innegable y que por ello “hay que resaltarlo y obrar en consecuencia, poniéndolo al servicio de la sociedad y facilitando el acceso al mismo”.

Se trataría por tanto de seguir la práctica más común de los países europeos donde, en palabras del autor J. L. Álvarez, “Los bienes culturales de la Iglesia, declarados o reconocidos, sean muebles o inmuebles, están sujetos a limitaciones en cuanto a su conservación, reparación y enajenación. Estas limitaciones se tratan de coordinar con el respeto al culto y de resolver en la práctica de común acuerdo”.

A partir de dicho análisis preliminar llevado a cabo, y tras diversas acciones reivindicativas acometidas por la Plataforma “Mezquita Catedral de Córdoba: Patrimonio de Tod@s” ante representantes del gobierno autonómico, el Defensor del Pueblo Andaluz ha tenido la oportunidad de conocer la posición de este movimiento ciudadano.

El tiempo transcurrido no ha despejado las dudas técnico-jurídicas que se han esgrimido en orden a las fórmulas registrales empleadas para la inmatriculación del bien a cargo de la Diócesis de Córdoba. En todo caso, nos ratificamos en la oportunidad de ofrecer este cauce institucional del Defensor del Pueblo Andaluz para que las partes (responsables de Cultura y Turismo, el Ayuntamiento de Córdoba y el Obispado de Córdoba) definan y acuerden fórmulas respetuosas con los derechos constitucionales y estatutarios que son reconocidos a la ciudadanía, y muy en particular, el derecho a disfrutar de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía.

#### **1.2.2.1.2 Sobre el uso de edificios religiosos**

El Informe anterior comentaba la queja 14/5977, que vino respaldada por una relación de escritos de adhesión, en la que se exponían supuestos usos religiosos de dependencias rehabilitadas para sedes admi-

nistrativas e institucionales, en la ciudad de Córdoba. Es el caso de la sede de la Diputación Provincial situada en el primitivo Convento de la Merced.

El informe solicitado a la presidencia de dicho organismo ha venido a ratificar el uso religioso de la capilla del edificio de manera condicionada y reglada mediante un convenio con la Diócesis de Córdoba. La presidencia de la Diputación viene a argumentar en dicho informe este uso religioso, negando un destino inadecuado del patrimonio público, que hoy constituye este edificio institucional, y a su vez viene a desmentir que estas actividades religiosas dificulten o limiten las labores institucionales propias de la Diputación.

Dado el tiempo transcurrido, a la fecha de realización de este Informe Anual estamos pendientes de una actualización de la situación concreta que provocó las protestas, así como información complementaria. Una vez que dispongamos de esta nueva respuesta, podremos evaluar en su conjunto la posición que merece el caso.

### **1.2.2.1.3 Amenazas al patrimonio cultural**

Como viene siendo una constante a lo largo de los ejercicios, las situaciones más habituales que ocupan nuestras intervenciones en esta materia de Cultura afectan a la necesidad de protección del ingente patrimonio histórico-artístico que tiene Andalucía.

Estas actuaciones presentan también un sesgo característico y es la presencia frecuente de entidades y asociaciones que, desde el interés ciudadano, procuran despertar las respuestas de las administraciones para desplegar las acciones de control, defensa y protección de este patrimonio, con el que se sienten especialmente vinculados.

Valga como un ejemplo inicial la queja 15/0248 en la que una entidad de Baza se interesaba por obras de urgencia en los entornos históricos. Se trataba en concreto de intervenciones en la zona de la Alcazaba y calle Aduana. El ayuntamiento nos respondió:

*“En el Plan General de Ordenación urbana de Baza, aprobado definitivamente con fecha 18 de noviembre de 2010, a la Alcazaba se le da el máximo nivel posible de catalogación (Valor Monumental, BIC y Zona Arqueológica de Conservación Preferente). Toda actuación en el ámbito de este BIC, debe realizarse en concordancia con lo que se establezca en el documento del referido Plan Especial, aún pendiente de aprobación, tal y como ha sido expresado en repetidas ocasiones por parte de la Administración competente en materia cultural, por lo que resulta muy complejo considerar la posibilidad de actuaciones puntuales de restauración de un inmueble que no tiene la consideración de tal, a pesar de la denominación que así se le da en su escrito, sino de un conjunto inconexo, disperso y muy deteriorado de restos de lo que en otros tiempos conformó el recinto de la Alcazaba de Baza. No obstante, el Ayuntamiento de Baza, tiene la firme voluntad de acometer tareas de consolidación y obras de emergencia en aquellos restos en peor estado de conservación, una vez obtenidas las preceptivas autorizaciones de la Consejería de Cultura, y siempre que pueda disponer de capacidad presupuestaria para lo que recabará las ayudas públicas de cuantas Administraciones y Programas sea posible.”*

A la vista de estas afirmaciones le explicamos a la entidad que “Ciertamente, ello no supone la definitiva conclusión del caso, sino la implicación del Ayuntamiento en abordar la solución que necesita la Alcazaba

y el compromiso de acometer diversas tareas de conservación y protección. Por tanto, seguiremos atentos a las medidas anunciadas con la seguridad de que contaremos con la colaboración y seguimiento de esa entidad ciudadana”.

La misma proactiva entidad de Baza ha presentado otras quejas, como la 15/4442, sobre diversos proyectos de reforma de La Alcazaba, la queja 15/2040 sobre rehabilitación de viviendas en este entorno a cargo de la agencia pública AVRA y la queja 15/4443 en relación con la declaración del Convento de San Jerónimo como BIC. Concluimos esta queja mediante el siguiente escrito que permite ejemplificar las actuaciones desarrolladas en este tipo de quejas:

*“Una vez que hemos recibido información desde la Delegación Territorial de Cultura de Granada, se nos indica que el conjunto histórico de la localidad de Baza se encuentra amparado por la declaración como BIC de su conjunto histórico desde 2003 (Decreto de 20 de mayo), y gozan de la protección aludida los inmuebles que en su entorno se encuentran, como son el Convento e Iglesia de San Jerónimo”.*

*Del mismo modo, explican que la priorización de los expedientes de declaración e inscripción en el Catálogo General de Patrimonio corresponde a la Dirección General de Patrimonio Histórico y Museos. Igualmente consideran que “en la actualidad ya existe un régimen de protección administrativa sobre la Iglesia y el Convento de San Jerónimo de Baza”.*

*Ciertamente, el ejercicio decisorio de preterir o anticipar estos expedientes declarativos de inmuebles de valor histórico-artístico son funciones que podríamos situar en el ámbito de la discrecionalidad a la hora de asignar estas calificaciones en los elementos que por su estado y sus circunstancias urgieran unas iniciativas preferentes a otros que, en mayor o menor medida, pudieran ya gozar de un ámbito adecuado —aunque mejorable— de protección.*

*Sin perjuicio de perseverar en todas las iniciativas que contribuyan a mejorar y proteger el ingente patrimonio histórico-artístico de Baza, entendemos que procede concluir las actuaciones de la presente queja, agradeciendo su interés y participación”.*

Continuando con este tipo de actuaciones, podemos añadir la queja 15/4658 en la que vecinos de Fuente Álamo en el municipio de Alcalá la Real (Jaén) comparecieron preocupados por la situación de la Torre Almenara. Podemos decir que el Ayuntamiento es titular del inmueble y nos ha anunciado la redacción del proyecto de intervención y su disposición a acometerlo “si las posibilidades presupuestarias lo permiten”. Obviamente, podemos anticipar la necesidad de volcar nuestro seguimiento en tan loable pero impreciso compromiso municipal.

En la queja 15/5205 es otra entidad del Cabo de Gata la que ha promovido el cuidado del Torreón de San Miguel, en Almería. En este caso se da la circunstancia de que su propietario, según el catastro, es la Dirección General de Patrimonio del Estado, por lo que continuaremos instando la adopción de las medidas de conservación que el inmueble merece.

También es de titularidad pública el “Puente de Alfonso XIII” situado, una vez retirado y en desuso, en la zona portuaria de Sevilla y cuyo deterioro motivó de oficio la [queja 14/5341](#). Estamos a la espera de conocer las actividades de control y vigilancia que esa Autoridad despliega para la protección de este elemento tan singular de la ingeniería industrial de comienzos del siglo XX.

Para terminar con el relato de este tipo de actuaciones, queremos evidenciar la preocupación del Defensor del Pueblo Andaluz por participar en estas labores de indagación e impulso en el cuidado de nuestro patrimonio. Más allá de la significativa participación asociativa y vecinal, el propio Defensor también quiere contribuir a este esfuerzo desplegando sus iniciativas de oficio. Así señalamos algunas como la [queja 15/1448](#) sobre la protección de tumbas calcolíticas en Valencina de la Concepción (Sevilla); o la queja 15/1653, sobre la protección del Castillo en Huércal-Overa; o la [queja 15/4416](#) sobre el estado de conservación del baluarte de San Sebastián, en Sanlúcar de Barrameda; o la queja 15/4897 para la protección de Castillo de Alcalá de Guadaíra al igual que la queja 15/1653 sobre la restauración del Castillo de Santa Bárbara en Almería.

Además, en relación con esa iniciativa de participación de colectivos y asociaciones, citamos la queja 15/2132, dirigida a la Viceconsejería de Cultura, relativa a falta de publicidad a las actas de las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico. Este ha sido un motivo recurrente expresado por entidades conservacionistas que reiteradamente piden información de las actas y reuniones de estas Comisiones. Para conocer el criterio seguido desde la Consejería solicitamos información concreta en torno a:

- *Los criterios que, hasta el momento, vienen siendo mantenidos por la Consejería competente en materia de Cultura en relación con la accesibilidad por parte de la ciudadanía en general y de los colectivos ciudadanos dedicados a la defensa del patrimonio histórico, en particular, a los acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones provinciales de Patrimonio Histórico.*

- *Las iniciativas que, en su caso, vayan a ser implementadas para potenciar el acceso público a los acuerdos adoptados por las referidas Comisiones provinciales así como la participación ciudadana en el diseño y desarrollo de políticas públicas en materia de Cultura.*

Ciertamente la respuesta de la Viceconsejería fue rotunda y directa a la hora de explicar la posición de estas Comisiones a la hora de atender las demandas de información de este tipo de entidades culturales. Así nos respondieron:

- *Que es errónea la afirmación de las fuentes informativas y de los medios de comunicación a los que esa Institución hace referencia, sobre denegación de acceso por parte de la asociación ADEPA a las actas de dicho órgano consultivo.*

- *Que hasta la fecha se han atendido todas las solicitudes presentadas por la citada asociación tanto para la vista de las actas como para la obtención de copias de las mismas, constando las correspondientes actas de comparecencia de ADEPA en esta Delegación Territorial, todo ello de conformidad con lo establecido en el Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Claro que la entidad implicada, ADEPA, nos ha alegado que el plazo de entrega de estas informaciones se dilata durante meses poniendo como ejemplo que en enero de 2016 siguen requiriendo la entrega de las actas de las sesiones de las Comisiones desde julio de 2015 sin haber obtenido respuesta. Más allá de la casuística que en cada sesión se produzca, lo cierto es que no parece que nos encontremos ante un ejemplo de agilidad y presteza a la hora de ofrecer una información que, por otra parte, ha estado legalmente recogida como derecho de acceso a la información ciudadana, sumándose en la actualidad el marco de garantía añadido por la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**1.2.2.1.4 Otras acciones culturales de fomento**

Hemos analizado también una serie de quejas que, de una u otra forma, han planteado reclamaciones ante actividades de fomento y promoción de la cultura que llegaron a despertar algunas discrepancias de las personas afectadas. Es el caso de la queja 13/5932 que resume claramente su promotor: *“Hace casi tres años que intento que me abonen el premio del concurso de carteles “carnaval distrito norte 2011”. El cartel se publicó, pero ni me comunicaron que había resultado ganador. Intento en este tiempo ponerme en contacto con la delegada del Distrito Norte de Sevilla para solucionar este problema, pero a pesar de dejarle varias veces mis datos nunca se puso en contacto conmigo”*. Al día de hoy no hemos podido lograr ni siquiera la respuesta del Ayuntamiento ante la resolución dictada requiriendo el cumplimiento del compromiso adquirido.

Parecida cuestión nos presenta la queja 15/4263 en la que se ha solicitado al Ayuntamiento de Cádiz una motivación del fallo dictado en un concurso en el que participó el interesado sin haber obtenido una respuesta suficiente. O la queja 14/5342, que ya reproducía la queja 11/6606, en la que por fin se ha logrado el abono del premio de pintura que había comprometido el Ayuntamiento de Jaén. Han tardado cinco años en entregar 300 euros de premio.

Al hilo de estas situaciones relatamos la queja 15/5900 donde la interesada reclamaba el premio de un microrrelato convocado por la FAF. Había obtenido el premio y su obra se difundía por esa Federación en la web quedando pendiente el acto de entrega del galardón y de un premio de 300 euros. Después de reclamarlo a lo largo del año 2015, aún no ha recibido contestación ni cita.

En parecidos términos la queja 15/1900 reclamaba facturas sin abonar desde junio de 2009 cuando fueron encargados a un arqueólogo unos trabajos de elaboración de documentación técnica de diversos yacimientos arqueológicos de la provincia. Con fecha 27 de enero de 2011 es dictada Resolución del Delegado Provincial de Cultura autorizando la procedencia de la Memoria Preliminar de la intervención arqueológica y más tarde en fechas 14-10-2009 y 16-10-2009 se presentaron al cobro las facturas 602009 y 1002009 correspondientes a dicho trabajo. Con fecha 23-4-2012 presenta escrito de acreditación de los trabajos realizados, tal y como le es requerido por la Delegación, y solicitando el abono de las facturas, escrito al que no se le ha dado respuesta y luego le es denegado una posterior petición de abono con cargo al Plan de Pago a Proveedores. Con fecha 15-9-2014 vuelve a solicitar el pago de las facturas, no recibiendo respuesta alguna. Además, con fecha 6-11-2014 solicita el acceso al expediente administrativo, sin que hasta Abril de 2015 se le haya comunicado tal posibilidad.

Ante este corolario de gestiones, el Defensor del Pueblo Andaluz ha intentado de la Delegación de Cultura de Sevilla obtener con la tramitación de la queja una respuesta. Desde mayo de 2015 se han enviado cuatro escritos recabando una explicación y respuesta para el interesado.

Relatamos, por último, la queja 15/2138 presentada por una alumna de Fotografía que reclamaba por los deterioros de varias imágenes tras una exposición de su centro educativo. La Delegación explicó la aparición de humedades en la sala del evento disculpando el incidente y manifestando que no consideraba procedente su calificación como un supuesto de responsabilidad patrimonial. Estamos a la espera de conocer del criterio de la afectada para ofrecerle, en su caso, nuestro asesoramiento.

Pretendemos concluir este apartado insistiendo en que es la Administración cultural la que debe orientar su actuación a garantizar el mantenimiento, la conservación y la puesta en valor de todos los bienes que hemos descrito en las líneas anteriores, de tal forma que no se vea menoscabado el derecho de la ciudadanía a acceder a la Cultura en condiciones de igualdad y a disfrutar de los bienes patrimoniales, consagrado en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Y no nos cansamos de expresar nuestra plena conciencia sobre las dificultades económicas por las que atraviesan las Administraciones Públicas y las personas titulares de gran parte de estos inmuebles. Por ello es tan importante insistir en fórmulas que, partiendo del cumplimiento estricto de las exigencias impuestas por el ordenamiento jurídico, posibiliten la recuperación del enorme valor cultural de estos inmuebles y con ello, hacer posible su admiración, contemplación y disfrute y, cómo no, su aportación a sectores económicos capaces de lograr la reversión de las inversiones realizadas.

En este sentido, cabe llamar la atención sobre los magníficos resultados ofrecidos por el turismo en nuestra Comunidad, de tal forma que el año 2015 se pregona como el año de la superación de la crisis en el sector sumándose unas excelentes perspectivas para 2016.

¿Cuánto ha contribuido el ingente patrimonio cultural de Andalucía en esta recuperación? ¿Acaso no gana protagonismo nuestro tesoro cultural como argumento invencible de atractivo turístico?

### **1.2.2.1.5 Memoria Democrática**

Dedicamos este apartado para apenas apuntar un par de expedientes que acogimos en relación con la Memoria Democrática. Se trata de la queja 15/4685 sobre el **estado de abandono que sufre las instalaciones de la primitiva cárcel provincial de Huelva, que fue declarada “lugar de la Memoria Democrática”**, por acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2013. Ello implica un motivo añadido para la conservación y puesta en valor de este inmueble en relación con los principios que persigue la Memoria Democrática en Andalucía.

Sin embargo el estado de este edificio es ruinoso, desde que se abandonara con motivo de la construcción y apertura del nuevo Centro Penitenciario de Huelva. Desde entonces el abandono es absoluto y el proceso de destrucción y deterioro no ha tenido una respuesta que impida este resultado ruinoso y de absoluto expolio. Continuaremos analizando la cuestión junto al Ayuntamiento de Huelva y la Consejería de Cultura para intentar encontrar las medidas coherentes de protección y respeto que deben merecer estas singulares ubicaciones que se relacionan con la Memoria Democrática en Andalucía.

El otro caso apuntado es la queja 15/5151, presentada por la hija de un militante republicano represaliado en la guerra civil que deseaba poder encontrar los restos de su padre. Realizó varias peticiones al ayuntamiento de Fernán-Núñez y obtuvo algunas respuestas sobre la aparición de su nombre en intervenciones del juzgado de La Rambla y en la supuesta “aplicación de los bandos de guerra” a una relación de presos entre los que aparecía el nombre de su padre. Nada más se ha podido avanzar. Proseguiremos nuestras actuaciones para asesorar y aconsejar a la interesada en su justo propósito.

### 1.2.2.2 Deportes

Hemos de mencionar, en primer lugar, que la materia deportiva no despierta especialmente una actividad ciudadana a la hora de presentar queja. Apenas una veintena de quejas se formulan sobre diversas cuestiones que, en este ejercicio comentado de 2015, se pueden resumir en dos temas: de un lado reclamaciones por el uso de instalaciones deportivas y sus condiciones de mantenimiento y, también, aspectos relacionados con los requisitos de derechos federativos de menores. Haremos un repaso también de otras cuestiones abordadas.

Así, recibimos la queja 15/3709 en la que se reclamaba por los servicios prestados en instalaciones de la ciudad de Jaén y deficiencias en las prestaciones de su personal hacia los usuarios. El Ayuntamiento explicó el régimen de explotación de esas dependencias y ofreció las respuestas necesarias en la medida en que se concretaran aquellos aspectos que el interesado aludía en su queja. Tras darle traslado de la posición municipal y de invitar a que especificara aquel con detalle sus reclamaciones, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La queja 14/3754 pone en evidencia la falta de uso de unas instalaciones en Córdoba construidas y a la espera de poder dotarlas del equipamiento necesario. Según nos informa el Instituto Municipal de Deportes, esa aportación debía asumirse por la administración autonómica y, a la fecha de la información, no se había realizado llegando a ofrecer el Instituto una aportación del 50% como impulso. Sin embargo no tenemos noticias de que la cuestión haya podido solventarse. Más allá de evaluar algún pronunciamiento formal, debemos indicar la persistencia de una situación lamentable y, en gran medida, incomprensible de una ciudadanía que no entiende la incapacidad para alcanzar una solución colaboradora que dé sentido al importante esfuerzo de gasto que se ha volcado para contar con estas nuevas instalaciones sin estrenar.

Los responsables de una escuela de fútbol han presentado la queja 15/4548 ante el Ayuntamiento de Palomares del Río (Sevilla) por entender que se la discrimina en relación con otra escuela que hace uso de las mismas instalaciones en condiciones preferentes. Estamos a la espera de recibir la información y poder evaluar el alcance del problema.

Citamos al final la [queja 14/5197](#) iniciada de oficio para analizar las condiciones de organización y participación de la prueba de Maratón de Sevilla. Este evento es una magnífica exposición de la potencialidad del deporte y sus pruebas como elemento de participación ciudadana, fomento de la actividad deportiva y saludable y un fenomenal escaparate de las ciudades andaluzas y sus potencialidades de atracción deportiva, cultural y turística. A la vista de la información que nos ofrecieron las autoridades locales, esta Institución estimó oportuno dirigir una [Resolución](#) en la que se dirigían varias Recomendaciones a propósito sobre todo del régimen de bonificaciones de residentes y no residentes entre los inscritos en la prueba y los criterios de fijación de los importes finales.

Al momento de redactar el Informe Anual quedamos a la espera de la contestación formal del Ayuntamiento de Sevilla, que esperamos poder relatar próximamente.

En cuanto a los problemas de derechos federativos de menores deportistas, este año hemos recibido nuevas quejas, como la 15/4311, en la que los padres expresaban su protesta por la retención que hacía el club deportivo de fútbol de la ficha de su hijo para evitar que se registrara en otra entidad rival a menos

que se abonara una cantidad de dinero que sus padres alegaban no poder disponer. Curiosamente, cuando solicitamos reiteradamente nueva información a los interesados no se nos ofrecieron estos datos y debimos concluir la queja. Sí pudimos aportar un impulso en el caso de la queja 15/1728 en la que surgieron desavenencias entre los padres de un alumno de escuela de golf y la dirección de la misma. Logramos clarificar las pretensiones de las partes y propusimos una cauce de diálogo para superar las diferencias. A la vista de que no recibimos respuesta a la invitación para que nos informaran de nuevos problemas en el caso de que surgieran, procedimos a concluir el expediente.

Queremos recordar que este problema de las actitudes de retener inmotivadamente fichas de jugadores menores (en especial de fútbol) se refieren, en la mayoría de los casos, a menores de origen extracomunitario. Esta cuestión referida en términos generales a “menores” ya fue tratada por esta Defensoría, y así indicamos que procedimos a iniciar actuaciones de oficio en el expediente de queja 12/511 ante las diferentes denuncias de padres por la actuación de los clubes de fútbol base que dificultaban la salida de jugadores al dar la baja de la licencia federativa.

Inicialmente fuimos informados por la Federación Andaluza de Fútbol, que la exigencia de una contraprestación por parte de los clubes de fútbol era algo que se encontraba amparado en la propia normativa federativa, siendo el espíritu de la norma el compensar a los clubes por los gastos de formación.

No obstante, desde dicha Federación se nos trasladó que, compartiendo nuestra inquietud ante una posible mercantilización del deporte en edades tan tempranas, se encontraban en proceso de modificación los Reglamentos Federativos. Y así, en un posterior informe se nos comunicó la supresión del artículo que daba soporte reglamentario a dichas peticiones económicas por parte de los clubes a jugadores menores (art. 208), estableciendo el vigente artículo 105.2 que «En ningún caso, la carta de libertad podrá estar sujeta a condición alguna, y si constara alguna se tendrá por no puesta».

Dicha modificación normativa daba respuesta en buena medida a la problemática que inicialmente se nos planteaba, si bien con ocasión del último informe de la Federación se nos comunicaba que en Asamblea General Ordinaria fue aprobado el “Reglamento del Menor”, si bien se condicionaba su puesta en vigor a su aprobación por el resto de Federaciones Autonómicas con objeto de no causar un posible agravio comparativo al fútbol andaluz. Toda vez que dicho Reglamento contenía otras cuestiones que se nos antojaban de gran relevancia en la formación integral de los menores, y que pese al tiempo transcurrido tenía plena aplicación hoy en día, se acordó trasladar dicha cuestión a la Defensoría del Pueblo del Estado con objeto de que tomara conocimiento del asunto y, en su caso, valorara la posibilidad de intervenir en la cuestión a nivel nacional.

Ha sido a comienzos del ejercicio 2015 cuando se nos ha comunicado la disposición de la Real Federación Española de Fútbol y del Consejo Superior de Deportes para analizar el régimen legal de vinculación de jugadores menores a sus clubes y su movilidad y traspasos. Seguimos pensando que es necesario encontrar un punto equilibrado en estas situaciones y que debe pasar por comprender que estos menores juegan, no trabajan, y que la función principal de su práctica, en cuanto menores no debería contaminarse de intereses especulativos y, en ocasiones, muy poco edificantes respecto de la formación y educación integral de estos menores deportistas.

También describimos la queja 15/1109 presentada por directivos de una Federación Deportiva andaluza en el curso de un procedimiento incoado por la autoridad deportiva en relación con el control de legalidad y

régimen interno de esa entidad. La cuestión se debatía también en otras instancias de la Junta de Andalucía por reclamaciones que a su vez habían presentado varias personas afectadas por tales controles de la administración deportiva.

Recibimos un completo y documentado informe elaborado con motivo de esta queja, así como por otras iniciativas de reclamación que los afectados habían dirigido a diversas instancias de la Junta de Andalucía. De su contenido podemos deducir una serie de discrepancias surgidas en distintos ámbitos con motivo de la gestión de los afectados como responsables, en su momento, de la Federación afectada. Hablaríamos, de un lado, de las medidas de verificación y control de legalidad administrativo-deportiva que se han desplegado a cargo de las instancias competentes de la Consejería de Turismo y Deporte. Y, por otra parte, al hilo de las funciones de supervisión y control descritas en ese informe, se han apreciado serios indicios de actuaciones contrarias a derecho que podrían tener una traducción en la esfera penal.

Tales indagaciones han sido sustanciadas ante la Fiscalía Provincial de Granada en Diligencias de Investigación Penal y que, al día de la fecha, a falta de información actualizada, siguen sus trámites. Y también han sido analizadas y atendidas las acciones de reclamación que se interpusieron en el ámbito de la Inspección General de Servicios.

Así pues, desde el ámbito de actuación de esta Institución, comprobamos la respuesta que se ha cursado ante las peticiones de los afectados, y otras personas igualmente implicadas en la gestión de la Federación; se han resuelto las reclamaciones presentadas ante la Inspección de Servicios; y así mismo se han adoptado las medidas de impulso y control de la legalidad en los aspectos que la autoridad deportiva ha entendido oportuno a la vista de las serias incidencias detectadas.

A la vista de todo lo cual, agradecemos la colaboración prestada y comunicamos que se daban por concluidas nuestras actuaciones.

### **1.2.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES**

Dentro de la materia de este epígrafe, hemos de indicar que la colaboración que se recibe ofrece un carácter de suficiencia. Solemos contar con la información necesaria para conocer los detalles de cada asunto y nos permite posicionarnos en cada expedientes. Pero como acostumbramos a apuntar, es también una colaboración muy mejorable.

Las quejas de oficio que se han iniciado en este ejercicio de 2015 han sido:

- [queja 15/1448](#), dirigida a la Delegación Territorial de Cultura, relativa a Ausencia de medidas protectoras aprobadas para tumbas calcolíticas descubiertas en Valencina (Sevilla).
- [queja 15/1652](#), dirigida a la Delegación Territorial de Cultura y Ayuntamiento de Sevilla, relativa a Deterioro exterior de la Iglesia de San Bartolomé en el casco histórico de Sevilla.
- [queja 15/1653](#), dirigida a la Delegación Territorial de Cultura, relativa a Dificultades para la rehabilitación del BIC “Castillo de Santa Bárbara” al ser de propiedad privada
- [queja 15/2132](#), dirigida a la Viceconsejería de Cultura, relativa a Falta de publicidad a las actas de las Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico.

- [queja 15/2396](#), dirigida a la Viceconsejería de Cultura, relativa a Discrepancia con el protocolo de entrega de piezas al Museo de Cádiz.
- [queja 15/2448](#), dirigida a Delegación Territorial de Cultura de Granada y su Ayuntamiento, relativa a Pintadas en el Arco de las Pesas en el Albaicín.
- [queja 15/3745](#), dirigida a la Delegación Territorial de Cultura de Granada, relativa a Construcción de un talud de contención en el teatro romano de Guadix y proyectos sólidos de intervención.
- [queja 15/4416](#), dirigida a Delegación Territorial de Cultura de Cádiz, relativa a Denuncias por el expolio de elementos del baluarte de San Salvador de Bonanza en Sanlúcar de Barrameda. (Cádiz).
- [queja 15/3715](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a Retrasos en la tramitación de licencias por no constituir la Comisión de Patrimonio en la GMU de Sevilla.
- [queja 15/4897](#), dirigida a Delegación Territorial de Cultura, relativa a Medidas de protección y planificación para el BIC del Castillo de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).

Respecto al grado de colaboración, debemos recordar que las quejas más numerosas de este Capítulo están centradas en los aspectos culturales y suelen ser copadas por problemas generados con el patrimonio histórico-monumental y su conservación que se hace depender, en muchas ocasiones, de disponibilidades presupuestarias que no se producen. Es decir, podemos recibir con diligencia y premura la información de cada caso pero, ciertamente, las respuestas efectivas para abordar los problemas planteados en este tipo de quejas son más difíciles de alcanzar por la reiterada carencia de disponibilidad presupuestaria.

**1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES**

1.3.1	Introducción	70
1.3.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	72
1.3.2.1	Dependencia	72
1.3.2.1.1	Deuda a favor del dependiente, por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar	74
1.3.2.1.2	Pago a los herederos del dependiente fallecido, de la deuda a favor del mismo por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar	75
1.3.2.1.3	Demoras en la tramitación de los expedientes	77
1.3.2.1.4	Excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y archivo de expedientes por desistimiento	79
1.3.2.1.5	Acceso al Sistema de los dependientes moderados	81
1.3.2.1.6	Recursos residenciales	82
1.3.2.1.7	Otros	84
1.3.2.2	Personas con discapacidad	85
1.3.2.2.1	Actuaciones sobre accesibilidad	86
1.3.2.2.2	Actuaciones en materia de consumo	87
1.3.2.2.3	Actuaciones referentes a Administraciones Tributarias	88
1.3.2.2.4	Actuaciones en materia de empleo	89
1.3.2.2.5	Valoración y calificación del grado de discapacidad	90
1.3.2.2.6	Actuaciones en materia educativa no universitaria	93
1.3.2.2.7	Actuaciones en materia de salud	93
1.3.2.3	Personas mayores	94
1.3.2.4	Servicios Sociales	99
1.3.2.4.1	Personas sin hogar	100
1.3.2.4.2	Ayudas sociales	103
1.3.2.5	Programa de Solidaridad con los andaluces	106
1.3.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	112

## **1.3 DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES**

### **1.3.1 INTRODUCCIÓN**

Los problemas de exclusión social, vulnerabilidad y pobreza, derivados de la persistente crisis económica que venimos padeciendo, han dado paso a un nuevo escenario social que hacen aún más necesarias si cabe, las políticas de intervención pública encaminadas a la reducción de la desigualdad y la pobreza.

El malestar social que ocasionan las desigualdades, la exclusión y la discriminación, así como la pobreza, impide conseguir la deseada cohesión social de las sociedades modernas y democráticas. Ello, solo es posible, mediante una amplia e intensa intervención pública que afronte la fragmentación social que se ha acumulado a lo largo de estos últimos años, que ha provocado que queden al margen de los sistemas de protección, amplios sectores de la población.

Sin embargo, las medidas de austeridad y de reducción del gasto público, en cuanto al esfuerzo y montante económico que se destina por la Administración para atender las necesidades elementales y básicas de la ciudadanía, y reducir las desigualdades sociales y financiar los servicios sociales, han puesto de manifiesto que los grupos y colectivos más empobrecidos o en mayor situación de desventaja, tengan más difícil acceder a unos servicios y prestaciones públicas suficientes y de calidad. Los recortes en gasto público suponen, en realidad, recortes en derechos.

Estas son unas realidades que han quedado plasmadas en las quejas que nos ha ido presentando la ciudadanía andaluza en el año 2015 y que, por ello, merecen ser incluidas en el Informe al Parlamento de la gestión realizada.

En primer lugar, la labor de confeccionar una imagen general de la que ha sido la situación del Sistema de la Dependencia, hace ya varios años que se viene convirtiendo en una reiteración de disfunciones estancadas, que se suceden una vez y otra, sin solución de continuidad, obtenida del análisis objetivo que efectuamos de la visión que del mismo nos ofrecen los andaluces y andaluzas que confían en nosotros, conjugado con las respuestas ofrecidas por la Administración.

Esta foto fija, de la que, básicamente forman parte las demoras, la insuficiencia en la dotación de medios personales y materiales, la falta de eficacia en la optimización de los recursos y, desde luego, una asignación presupuestaria insuficiente, aun existiendo conciencia de su incapacidad para asumir los costes objetivos del Sistema, es una realidad a la que asistimos año tras año, en los nueve ya cumplidos de vigencia de la Ley 39/2006.

Consecuentemente, cada anualidad, la realidad nos obliga a reiterar las mismas denuncias que ya efectuamos en el ejercicio anterior, y que, en cualquier caso, no son sino un fiel reflejo de los problemas que nos trasladan las personas afectadas por un defectuoso funcionamiento del Sistema de la Dependencia.

Que el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de dependencia resulte, por tanto, reiterativo, es una responsabilidad ajena a esta Institución, ya que nos limitamos a hacer público el balance de lo acontecido a los andaluces y andaluzas cuya situación les ha llevado a formar parte del Sistema. Sin embargo, no nos eximimos de la responsabilidad de no cejar en defender la causa razonable de aquellas

personas titulares de un derecho subjetivo que, a fuerza de dilaciones en su reconocimiento y/o en su efectividad, acuden a nosotros.

Redundamos, en conclusión, un año más, porque así es preciso, en problemas de anualidades precedentes, explicamos de nuevo qué es lo que preocupa y limita a nuestros vecinos y vecinas dependientes, qué hemos hecho desde esta Institución para apoyar su pretensión, cuáles son los argumentos y respuestas de las Administraciones autonómicas competentes, cuál es su esfuerzo, que también es justo reconocer, cómo proyectan éstas superar las disfunciones, qué línea de actuación nos indican y, finalmente, cómo valoramos nosotros el conjunto de la realidad que hemos conocido, sin perder de vista que, huelga decirlo, la que a nosotros llega siempre es la aquejada por las dificultades.

En cuanto a las quejas de personas con algún grado de discapacidad, los asuntos de carácter general planteados y que aglutinan el mayor número de quejas, también son reiterados y atañen al desacuerdo con el grado de discapacidad reconocido por las respectivas Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales o bien el retraso en la tramitación del procedimiento de reconocimiento del grado por los EVO.

En otros casos, el objeto de la queja es la no resolución del recurso interpuesto contra el reconocimiento de grado y otros se refieren al retraso en la expedición de la tarjeta acreditativa de la condición de persona con discapacidad, a través de la cual se puede acceder a determinados beneficios.

Respecto a las subvenciones destinadas a este colectivo, destacaríamos la supresión desde hace un año, de esta línea de ayudas a mera llamada de atención.

En lo que respecta a personas mayores, sus quejas tratan de retrasos en el reconocimiento de la situación de dependencia o bien de retrasos en la elaboración y aprobación del Programa Individual de Atención. Aun así, se plantean otras cuestiones, en materia de precios de transporte público de viajeros, brecha digital, condiciones adecuadas de Residencias de Mayores y anuncio de cierre de alguna de ellas, etc.

En lo que atañe a los Servicios Sociales Comunitarios, podemos distinguir cinco grupos en las quejas presentadas en 2015, aunque todas parten de un denominador común, la situación de vulnerabilidad, pobreza, situación de o en riesgo de exclusión social, de las personas que acuden a nosotros en demanda de ayuda.

En primer lugar, aquellas que se refieren a la denegación de ayudas sociales, ya sea por causas imputables a la Administración, como sería la falta o insuficiente dotación presupuestaria, ya sea por causas imputables a la persona solicitante, por no reunir la suficiente puntuación en el caso de convocatorias realizadas bajo el sistema de concurrencia competitiva o por haber agotado ya las prestaciones existentes.

En segundo lugar, quejas presentadas por personas que demandan que las Administraciones Públicas, principalmente los ayuntamientos, las contraten a través de los programas de fomento del empleo que gestionan, al considerar que un empleo, aunque sea por poco tiempo, es lo que necesitan para intentar salir de su precaria situación económica.

En tercer lugar, hay otras cuyo denominador común es que han sido presentadas por entidades del Tercer Sector y en ellas se denuncian diversas dificultades para llevar a cabo su actividad no lucrativa. Estas dificultades son el retraso en el abono de subvenciones concedidas, estando los proyectos ya realizados; la escasez de recursos para el desarrollo de la actividad; y, finalmente, también se nos traslada la supuesta arbitrariedad de la Administración en su labor fiscalizadora de los expedientes de subvención.

En cuarto lugar, se han presentado varias quejas por el inadecuado trato dispensado por el personal de trabajo social o por disconformidad con la actuación del mismo, denunciando discriminación en la atención y/o en la concesión de ayudas, en concreto, en relación con el problema de necesidad de vivienda. También por disconformidad con los horarios de atención al público que consideran insuficientes.

Además de esos cuatro grupos de quejas, es necesario destacar otro relativo a las quejas sobre la atención que se presta a las personas sin hogar en Andalucía, en cuanto que atañen a un colectivo que escenifica lo que conocemos por exclusión social total y absoluta, por excelencia.

Finalmente, sobre el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, observamos que se han seguido produciendo disfuncionalidades en 2015, ya detectada en años anteriores, fundamentalmente por la excesiva dilatación en el tiempo en el reconocimiento y pago de la prestación económica que conlleva, el comúnmente denominado Salario Social, habiendo aumentado en un 43% el número de quejas respecto al año anterior, de las que casi la mitad corresponden a la provincia de Sevilla, seguida de Cádiz, y a bastante más distancia, las de Málaga y Córdoba.

También nos ha parecido oportuno incluir, las conclusiones que se extrajeron de las Jornadas que sobre Renta Básica organizó esta Defensoría junto a diversas entidades del Tercer Sector de Acción Social, en diciembre de 2014, las cuales estaban pendientes de darle divulgación para público conocimiento, sin perjuicio de que se trasladen también formalmente a la Consejería Competente, a efecto de su posible consideración en la futura Ley de Renta Básica para Andalucía, aún pendiente de elaboración y aprobación.

### **1.3.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

#### **1.3.2.1 Dependencia**

En cuanto al sistema de la Dependencia y sus disfunciones, ya reseñábamos en nuestro Informe Anual de 2014, que la Administración autonómica viene arrastrando una deuda con origen en el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, cuyas personas beneficiarias, según los casos, son las propias personas dependientes a las que se asignó la referida prestación, o bien, de haber fallecido, sus comunidades hereditarias o causahabientes.

Desde el año 2012, ni las unas ni las otras habían percibido el fraccionamiento o la totalidad correspondiente, iniciando esta Institución actuaciones dirigidas a conocer el planteamiento de la Administración desde dicho momento.

Por otra parte, la situación en 2015 ha requerido impulsar el cumplimiento de los pagos fraccionados de dicho año y del precedente (2014), así como obtener el compromiso de saldar la deuda a favor de los herederos.

Sobre este planteamiento hemos seguido tramitando la queja de oficio iniciada en 2014 (queja 14/1258), concluyendo nuestras actuaciones en vías de solución al habernos informado la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de la voluntad de terminar con la mora arrastrada, así como el modo en el que se tenía previsto hacerlo.

No obstante, en la actualidad, se están recibiendo bastantes quejas basadas en el incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones de pago contraídas con los herederos de personas dependientes, una vez transcurrido 2015.

Asimismo, debemos abundar un año más en la persistencia de una de las disfunciones más importantes en el Sistema de la Dependencia desde 2012: el retraso en el reconocimiento de la situación de dependencia y el retraso en la elaboración del Programa Individual de Atención, así como en la revisión del mismo.

Esta Institución ha desarrollado un trabajo importante en esta materia, admitiendo a trámite las numerosas quejas, requiriendo respuesta a la Administración, así como impulsando la tramitación de la queja con tantas actuaciones como su resolución favorable haya precisado.

Este trabajo constante ha permitido que, en un importante número de asuntos, el cierre haya estado fundado en la finalización de la tramitación del procedimiento de dependencia, mediante la asignación de recurso.

Íntimamente relacionada con la problemática anterior, nos parece interesante aludir a la que ha sido la principal causa de retrasos en el Sistema, en los distintos hitos del procedimiento para la propuesta y aprobación del recurso idóneo (P.I.A.), que atañe al hecho de que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, acordó devolver a los Servicios Sociales Comunitarios todos los expedientes de dependencia con P.I.A. propuesto, que pendían únicamente del dictado de Resolución aprobatoria, con la finalidad de que acomodaran la propuesta de recurso ya efectuada a las exigencias del Real Decreto 1051/2013, sobre nuevos criterios de intensidad y requisitos para la asignación de recurso del Sistema.

De todos es sabido que, el recurso de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF), ha sido y sigue siendo, el preferido por la mayoría de las personas dependientes que deseaban continuar residiendo en su domicilio particular o en el de algún familiar directo, desempleado o que no trabajara, y que, además, constituyó un recurso recurrente para la Administración.

El devenir presupuestario posterior y las reformas normativas operadas, hizo necesario su replanteamiento, y el rumbo emprendido en la reconsideración de la PECEF como prestación de carácter excepcional y sus requisitos añadidos, llevó a que los Servicios Sociales Comunitarios (SSCC) hubieran de reformular los expedientes con propuesta de prestación económica, proponiendo a favor de la persona dependiente un recurso distinto.

En relación a esta cuestión, hemos remitido Recomendación a la Administración autonómica y local, para que se revise la práctica administrativa existente y se limite la no consideración de la PECEF a los casos legalmente tasados, en lugar de plantear de forma generalizada la imposibilidad de aprobar un P.I.A. con PECEF.

Partiendo de este escenario, comenzamos a detectar en las quejas individuales la puesta en práctica de una actuación administrativa de los SSCC, consistente en facilitar a las personas interesadas en esta coyuntura, un documento en el que por las mismas se manifestaba la renuncia a un recurso distinto al de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que, una vez firmado se remitía a la respectiva Delegación Territorial y provocaba una forma de finalización del procedimiento por expreso desistimiento de la persona interesada.

Puesto que algunas personas en situación de dependencia mostraron su sorpresa al recibir la Resolución de cierre del expediente en el sentido apuntado, iniciamos una queja de oficio, con la finalidad de poder valorar el origen de esta práctica y su procedencia o improcedencia.

Una cuestión previsible y, finalmente producida, aunque con menos virulencia de la esperada, ha sido desde mediados de 2015, la del acceso al Sistema de la Dependencia de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada.

Este acceso, conforme a las sucesivas reformas operadas en el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, previsto en su Disposición Final Primera, debió comenzar a producirse a partir del 1 de julio de 2015. Puesto que diferentes personas nos trasladaron que la propuesta de P.I.A. no había sido iniciada una vez llegada la fecha, comenzamos a pedir informes individuales a los Ayuntamientos y a las Delegaciones Territoriales y, finalmente, a la luz de las respuestas que se iban recibiendo, iniciar la tramitación de una queja de oficio, que nos permita conocer el fondo de la cuestión y homogeneizar, en su caso, prácticas que aseguren la igualdad de derechos de la ciudadanía andaluza.

Finalmente, en materia de Dependencia, un asunto reproducido en 2015 es el de las plazas concertadas en los recursos residenciales, especialmente para personas gravemente afectadas y personas no mayores con discapacidad en general.

Las quejas individuales de este colectivo revelan la insuficiencia de plazas concertadas, la existencia de listas de espera para poder acceder a alguna, la insatisfacción con el Centro asignado (distancia, tipología, etc.), así como incluso la existencia de personas que optan por no beneficiarse de ningún Centro hasta tanto no exista vacante en el que les ofrece confianza, seguridad y garantía.

### ***1.3.2.1.1 Deuda a favor del dependiente, por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar***

Explicamos en el Informe Anual de 2014 el origen legal de la referida deuda; las dificultades surgidas para afrontar su pago y cómo ello determinó que se arbitrara la facultad administrativa de su fraccionamiento en plazos anuales; expusimos la sorpresa que la puesta en práctica del aplazamiento por la Administración andaluza generó en los beneficiarios a quienes afectó la reforma normativa y su confusión e impotencia cuando, llegado el año 2012, se produjo el incumplimiento de la suma fraccionada correspondiente a dicha anualidad.

Dejando al margen la re exposición de aspectos de este problema que ya se analizaron en Informes precedentes, y ciñéndonos a cuál era su estado al término de 2014, procedemos a dar cuenta de lo acaecido en 2015, que, afortunadamente, ha desembocado en una deseada conclusión positiva.

Dimos cuenta en el Informe Anual de 2014 de la existencia en curso de una queja de oficio ([queja 14/4554](#)) dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y ampliada a la Consejería de Hacienda y Administración Pública, comprensiva tanto del impago del vencimiento de 2014 de la deuda fraccionada, generada por retroactividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, reconocidas a las personas dependientes, como del tiempo y forma de abono de la deuda total subsistente a favor de los herederos de dependientes fallecidos.

En el requerimiento de posicionamiento que dirigimos a la Administración, consideramos especialmente importante trasladar a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, un hecho esencial: eran muy numerosas las peticiones individuales que nos habían trasladado cada uno de los afectados, siendo este conjunto general de personas afectadas el que reforzaba especialmente la actuación institucional y el que, en definitiva, dotaba de solidez y necesidad a la pretensión de que la Administración ofreciese una respuesta de conjunto en cuanto al plan previsto para afrontar el cumplimiento de una deuda líquida, vencida y exigible.

En su escrito de febrero de 2015, la Agencia concretó lo siguiente:

*“Respecto a la anualidad 2014, hemos de comunicarle que su abono se producirá a lo largo del mes de marzo, pudiendo extenderse los pagos a los primeros días de abril.*

*En cuanto a la anualidad 2015, con vencimiento el próximo mes de marzo, podemos adelantar que se va a fijar un calendario de pago, basado en criterios objetivos, que nos permita ir realizando su abono a través de nóminas mensuales durante el presente año, al objeto de que el resto de los servicios de atención a la dependencia no se vean perjudicados”.*

Concluyendo con la previsión de que entre el mes de marzo y el de diciembre de 2015 pudiera quedar abonada la totalidad de la deuda por este concepto.

Con ello, procedimos a comunicar el compromiso manifestado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia a cada una de las personas afectadas, dando igualmente al mismo la difusión oportuna a través de las redes sociales propias.

**Finalmente, a punto de expirar el año 2015, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía nos dio traslado de informe actualizado de la situación de los pagos** por el concepto que examinamos, de 29 de diciembre, en el que se expresaba que *“tal y como se avanzaba en nuestro escrito de 26 de febrero, en el presente año hemos procedido a la puesta al día de los mimos, ya que en el mes de marzo se abonaron los correspondientes a 2014 y los atrasos referidos a 2015 han sido abonados de acuerdo con un calendario de pagos, habiéndose culminado los mismos en el mes de octubre pasado. Por tanto, la Agencia está al día respecto de este concepto”.*

Como ya hemos expresado asimismo en otros Informes, la normalización definitiva del Sistema de la Dependencia, pasa por liberarlo previamente de lastres surgidos de una defectuosa e ineficiente aplicación de sus recursos y que de una vez por todas se supere la contradicción que supone el que se haya adoptado una política que escatima en la dotación presupuestaria destinada a su financiación, con la previa decisión del poder legislativo de configurarlo como un Sistema que atribuye a todas las personas que sean reconocidas en situación de dependencia un auténtico derecho subjetivo y, como tal, no subordinado ni supeditado en su ejercicio a condicionantes económicos o de cualquier otra naturaleza.

De ahí, en nuestra consideración, la importancia de que la Administración fuera capaz de sanear el Sistema liberándolo de unas deudas residuales, que las sucesivas reformas legislativas han convertido en un anacronismo, -tanto por el plazo suspensivo de dos años que para la retroactividad de las prestaciones económicas estableció la reforma operada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (apartado tercero de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, en vigor desde el 15 de julio de 2012), como por la excepcionalidad a la que se ha reconducido el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

### ***1.3.2.1.2 Pago a los herederos del dependiente fallecido, de la deuda a favor del mismo por el reconocimiento de efectos retroactivos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar***

En estrecha conexión con el problema del apartado precedente, hemos de aludir al producido cuando **fallece la persona dependiente, a cuyo favor existe reconocida e impagada, la deuda devengada por retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar** aprobada en el P.I.A.

Fraccionado o no en anualidades el pago de la deuda al tiempo del fallecimiento del dependiente beneficiario, la suma correspondiente se transmite a los herederos de aquel. Supuesto en el que deja de tener vigencia el aplazamiento de la deuda fraccionada en pagos anuales, que pudiera haber acordado la Administración, siendo exigible su pago de forma íntegra.

La muerte de la persona dependiente, además, venía a prolongar más aún las posibilidades de ver satisfecha la deuda para los herederos, por dos razones. Una de ellas, la necesidad de realizar trámites adicionales ante la Administración, tales como que los herederos presentaran la solicitud de pago y los documentos preceptivos referidos a la acreditación de su condición de tales; que se procediera a examinar la solicitud formulada y a revisar los documentos adjuntados, y que se realizaran las actuaciones precisas para completar y autorizar el expediente. La segunda, referida a la consideración por la Administración de que, a escasez de disponibilidades presupuestarias disponibles, el cumplimiento de la deuda a favor de los herederos de dependientes ya fallecidos, ha de subordinarse a la respuesta preferente que debe darse a otras necesidades y obligaciones del Sistema de la Dependencia.

Como ocurrió con los anteriores, también las personas afectadas por estos impagos han constituido un colectivo numeroso que venía reclamando con insistencia el apoyo de esta Institución para la consecución del abono, denotándose en sus escritos la incertidumbre e incluso el convencimiento de que el paso del tiempo acabaría comportando el archivo de sus expedientes por la pérdida definitiva del derecho al cobro. La mayoría interesaba obtener información fidedigna que clarificase qué podían esperar de una posible actuación de la Administración, sin que tampoco faltaran personas que recalcaban la injusticia de haber tenido que liquidar el impuesto de sucesiones ante la Administración tributaria, incluyendo en el caudal relicto una suma que, hasta el momento, no les ha sido satisfecha.

Esta constatación provocó que nuestras actuaciones hubiesen de incluir una labor previa de asesoramiento e información a las personas afectadas, comprensiva de los trámites precisos para ser reconocidos como beneficiarios titulares del crédito por sucesión hereditaria, con independencia de las actuaciones ordinarias encaminadas a brindarles el conocimiento de la posición y previsión de cumplimiento administrativo.

Respecto a esto último, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, nos informó a finales de febrero de 2015 lo siguiente: *“También se están realizando los trámites necesarios para cuantificar los expedientes que incluyen reclamación de las familias de personas fallecidas, y que requieren una tramitación diferenciada. Por ello, se está comprobando que las solicitudes de haberes devengados y no percibidos presentadas reúnen los requisitos exigidos y que se encuentra completada toda la documentación necesaria”*.

Y que añadía, en cuanto a la concreción del pago: *“Desde la Agencia, existe el propósito de que a lo largo del año 2015 podamos liquidar, en su integridad, la deuda generada por este concepto, existiendo previsión de un primer abono de la misma junto con la nómina ordinaria del mes de marzo”*.

Con ello, esta Institución consideró conveniente trasladar a las personas afectadas el compromiso de la Administración, instándolas a que llegado el caso de expiración del plazo de garantía (diciembre de 2015), sin que el pago hubiese tenido lugar, nos comunicasen el incidente para poder reanudar nuestra labor de investigación e impulso de los expedientes.

Al borde de diciembre, se multiplicaron las voces de antiguos y de nuevos interesados, argumentando su certeza de que 2015 se iría sin que se cumpliera la palabra dada por la Agencia.

En el informe complementario remitido por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, de 29 de diciembre, la explicación que se otorga respecto de ello, no viene a añadir nada novedoso en cuanto a la razón de fondo de la demora en los pagos y, en todo caso, de su contenido resulta no haberse llevado a término lo que aseveraba el informe previo de dicha Agencia, de febrero del mismo año. Literalmente expresa lo siguiente:

*“En cuanto a las cantidades devengadas y no percibidas en el momento del fallecimiento de la persona en situación de dependencia, se están tramitando los correspondientes expedientes y procediendo a los pagos siguiendo el orden cronológico de aquéllos y de acuerdo con la habilitación mensual de crédito prevista. Durante el presente ejercicio hemos realizado pagos a herederos o comunidades hereditarias por un importe de 4.936.804,73 €. Ha de tenerse en cuenta que la cuantía de la deuda acumulada no se calcula a raíz de la mera entrega de la solicitud de abono, sino que ha de procederse a la tramitación y control previo del expediente por parte de la correspondiente intervención delegada. En último término, son las disponibilidades presupuestarias las que actúan como límite, debiendo aplicarse criterios de prioridad en los pagos, de forma que en ningún momento puedan ponerse en riesgo los que corresponden a la atención real de personas dependientes”.*

Evidencia el informe que los pagos dependen de la disponibilidad presupuestaria y, más específicamente, de la habilitación mensual de crédito prevista y que, aunque la deuda se va cumpliendo paulatinamente conforme a ello, su progresión está en relación inversamente proporcional con la previa cobertura de otras obligaciones prioritarias en el Sistema de la Dependencia, por corresponder a *“la atención real de las personas dependientes”*. Como decíamos anteriormente, es secundaria una deuda que ya no satisface directamente las necesidades del dependiente, -ya fallecido-, sino que va destinada a terceros por el hecho de ser sus herederos.

Este razonamiento responde a una cierta lógica, habiendo sido coherente la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en el mantenimiento de este planteamiento. A pesar de lo cual, hemos de insistir en la necesidad de poner fin a una deuda que, a fuerza de morosidad, cada vez es más antigua.

A la vista de la última respuesta de la Administración, así como de la reacción plural de las personas afectadas, esta Institución ha reanudado las peticiones de informe en las quejas individuales de todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que han solicitado nuestra intervención.

### **1.3.2.1.3 Demoras en la tramitación de los expedientes**

En la misma línea que emprendimos desde ejercicios anteriores, esta Institución ha seguido desarrollando un importante esfuerzo de comunicación con las distintas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y, en su caso, con los Servicios Sociales Comunitarios dependientes de la Administración local, admitiendo a trámite las numerosas quejas de los ciudadanos que han denunciado retrasos de todo tipo, pidiendo los oportunos informes y, finalmente, en la mayoría de los casos, adoptando Recomendación general y Recordatorio de deberes legales, requiriendo respuesta a la Administración destinataria, así como impulsando la tramitación de la queja con tantas actuaciones como su resolución favorable haya precisado.

Este trabajo constante ha permitido que, en un importante número de asuntos, el cierre haya estado fundado en la finalización de la tramitación del procedimiento de dependencia, mediante el reconocimiento de la situación de dependencia y/o la asignación de recurso.

Desde el último trimestre de 2014, se incrementaron por tanto los supuestos en que la respuesta de la Administración a las Recomendaciones individuales de esta Defensoría, referían haberse dictado Resolución reconociendo el grado de dependencia o aprobando el P.I.A. y haciendo efectivo el recurso, habiéndose consolidado esta tendencia a lo largo del año 2015.

Cuestión distinta es la de que la respuesta ofrecida siga siendo tardía, en el sentido de no observar ni ajustarse la tramitación del procedimiento a los plazos normativos establecidos, así como la de si aquella, por su contenido (grado de valoración o recurso asignado en el P.I.A.), satisface o no el interés y/o necesidad del afectado. Si bien, con los antecedentes inmediatos, el hecho de que se aplique el Sistema, haciéndose efectivo el derecho subjetivo, es un comienzo que, aunque modesto, entendemos estimable.

Íntimamente relacionada con la problemática de las demoras, hemos de aludir a la concurrencia de una causa adicional de retrasos en el Sistema, en el procedimiento para hacer efectivo el derecho de la persona en situación de dependencia reconocida, mediante la propuesta del recurso idóneo a la misma y su subsiguiente aprobación (P.I.A.).

Si en anualidades anteriores desde el año 2012, la insuficiencia de disponibilidad presupuestaria provocó una cronificación ordinaria en los retrasos en la aplicación de la Ley de Dependencia, hasta llegar a una paralización en su desenvolvimiento, la decisión administrativa de reactivación del mismo se enfrentó a la superación de un trámite que, necesariamente, ha originado un cuello de botella adicional: el de la devolución de todos los expedientes de dependencia con P.I.A. propuesto, pero no aprobado por la Administración autonómica, a los Servicios Sociales Comunitarios, con la finalidad de que por los mismos se procediese a rehacer todo el trabajo, acomodando la propuesta de recurso ya efectuada a las exigencias del Real Decreto 1051/2013, sobre nuevos criterios de intensidad y requisitos para la asignación de recurso del Sistema.

Se trataba, en definitiva, dado el tiempo transcurrido desde la propuesta inicial, de revisar los expedientes con propuesta de P.I.A. anteriores a la reforma de 2013, para actualizar la situación del dependiente y, en consecuencia, proponer un recurso idóneo a aquella, siempre dentro de las posibilidades y requisitos establecidos por la normativa en vigor, en cuanto a servicio o prestación posible e intensidad del propuesto.

Ello ha venido suponiendo que en los Servicios Sociales Comunitarios confluyeran de repente, junto al flujo usual de expedientes en tramitación, los “retornados” que ya fueron remitidos a la Administración autonómica en su momento, y que no habían sido concluidos aprobando la propuesta, por mora de la misma.

Esta demora adicional del expediente por causa imputable a la propia Administración, ha causado una gran incompreensión en las personas afectadas, que nos decían en sus escritos no entender cómo después de años con la propuesta de P.I.A. efectuada y convencidas de que el trámite siguiente era del de su aprobación, se producía una regresión que echaba abajo sus esperanzas de finalización del procedimiento.

En este cuantioso grupo de expedientes, además, se han planteado los conflictos, a nuestro juicio, más enconados, que han enfrentado a ciudadanos con Administraciones, local y autonómica, e incluso a estas últimas entre sí, motivando el posicionamiento puntual de esta Institución por la vía de la Recomendación,

al comportar en la mayor parte de las ocasiones la reformulación del recurso por los Servicios Sociales Comunitarios, un cambio en la propuesta primigenia.

#### ***1.3.2.1.4 Excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y archivo de expedientes por desistimiento***

De todos es sabido que, de entre los recursos del Sistema de la Dependencia, durante mucho tiempo el de la PECEF (prestación económica para cuidados en el entorno familiar), ha sido, y en muchos casos continúa siendo, el ambicionado por la mayoría de las personas dependientes y/o por el familiar o familiares a cargo de aquél, así como durante un tiempo constituyó un recurso al que la Administración autonómica acudió de forma recurrente, a pesar de que ya aparecía concebido desde la redacción originaria de Ley 39/2006 como una prestación de carácter excepcional (artículos 14.4 y 18.1).

Conforme a esta excepcionalidad de la citada prestación económica, el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema establecidas en el catálogo de la Ley 39/2006, vino a señalar las condiciones de acceso a la misma, así como los requisitos que deben concurrir en los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, para aquellos supuestos en que procediere la proposición del recurso en cuestión.

Pero, en buena lógica, para que pueda constatarse si se dan los requisitos de cuidados, grado de parentesco y convivencia previa entre cuidador y dependiente, es necesario que se determine primero la causa que justifica proponer una prestación que, como decimos, es excepcional y que, por ello, solo procede cuando no exista la posibilidad de que la persona dependiente pueda beneficiarse adecuadamente de un servicio.

El rumbo emprendido por la Administración para hacer efectiva la consideración de la PECEF como prestación de carácter excepcional y potenciar el uso de los servicios del catálogo, determinó, como avanzamos anteriormente, que en un importante volumen de los expedientes devueltos a los Servicios Sociales Comunitarios para reformular la propuesta de P.I.A., fuese preciso el cambio del recurso propuesto, sustituyendo la propuesta de prestación económica por la de otro servicio y, específicamente, por el de ayuda a domicilio.

Desde el punto de vista de la Administración local, a los Servicios Sociales competió acometer el trabajo añadido de valorar si en la persona afectada concurría alguno de los supuestos excepcionales que justificaban la reiteración de propuesta de PECEF y, en tal caso, si además se daban los requisitos precisos para el reconocimiento de la misma.

En los supuestos en que los Servicios Sociales no efectuaron propuesta alternativa a la de prestación económica, reiterando la remitida originariamente, sin efectuar una justificación de la propuesta en cuestión, se produjo la devolución por vez segunda del expediente desde la Administración autonómica a los Servicios Sociales, al objeto de que se procediese por los mismos a acreditar la razón que motivaba la propuesta de prestación económica o, en su defecto, se formulase propuesta de servicio alternativa.

Ello produjo el efecto indeseado de contribuir a incrementar la ya considerable demora padecida en la tramitación de unos expedientes que, no olvidemos, pendían de resolución desde incluso el año 2012 y que acababan de reactivarse retrocediendo en su fase.

En algunos casos, incluso, la reformulación de la propuesta condujo a una resistencia entre Administraciones, en detrimento indirecto de la persona dependiente. Traemos a colación a título de ejemplo útil para resumir la situación, la queja formulada por una vecina de Espartinas reconocida como Gran Dependiente por Resolución de 18 de octubre de 2011, que denunciaba que el 29 de febrero de 2012 los Servicios Sociales habían propuesto la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como recurso más adecuado a sus necesidades, sin que la propuesta hubiera llegado a aprobarse (queja 14/1225).

Solicitado informe a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, nos respondió que la tramitación del expediente había quedado demorado *“por las circunstancias económicas que se produjeron con la publicación del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, así como por los cambios normativos introducidos que supusieron una modificación en los requisitos de acceso a la citada prestación”*. Aclarando que el expediente había sido devuelto a los Servicios Sociales Comunitarios en enero de 2015, para que se elaborara propuesta alternativa a la de prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Esta Defensoría se dirigió entonces a los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Espartinas, en cuyo informe se declaró que aunque la propuesta inicial de P.I.A., consistente en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, había sido aceptada en el sistema informático Netgefys el 27 de febrero de 2012, el expediente les había sido devuelto el 26 de enero de 2015 para estudio de la propuesta conforme a los criterios de excepcionalidad derivados de la normativa vigente. Tras lo cual, los Servicios Sociales afirmaban que habían reiterado la propuesta de recurso inicial, dado que la dependiente y su familia insistían en no querer un recurso distinto, “permaneciendo en estos momentos el expediente en la aplicación informática Netgefys, como no válido”. Tras lo cual, concluía diciendo el informe: *“En nuestra opinión se le debería dar curso a dicho expediente con la propuesta de recurso de prestación económica para cuidados en el entorno familiar tal y como se le propuso en el P.I.A. realizado en febrero de 2012, ya que se le está causando un grave perjuicio a una persona con grado de gran dependencia”*.

La tesitura planteada llevó a esta Defensoría a emitir [Recomendación](#) general dirigida a ambas Administraciones, con la finalidad de que tuviese lugar el desbloqueo del expediente, aprobándose el recurso correspondiente, pues al haber dos posturas diferentes se derivaba, una sola consecuencia: el grave perjuicio que se estaba causando a una Gran Dependiente, que no puede beneficiarse de ningún recurso del Sistema, más de tres años después de solicitar el reconocimiento de su situación.

Es necesario que se arbitren medidas de desbloqueo de estas situaciones, que impidan dejar inconcluso el procedimiento o finalizarlo sin reconocer a la persona afectada recurso alguno. Y así nos pronunciamos en la Recomendación dictada, en la que instamos a la Administración autonómica a aprobar el recurso correspondiente y a los Servicios Sociales a justificar debidamente su propuesta, cualquiera que esta fuera, que se adecuara a las necesidades de la dependiente sin contravenir los requisitos establecidos en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre.

Hemos de destacar por otra parte, que desde la perspectiva de las personas afectadas, el retorno de los expedientes con propuesta de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, a los Servicios Sociales, para efectuar nueva propuesta, resultó inconcebible.

Que personas que llevaban al menos desde el año 2012 acariciando la idea de comenzar a percibir una prestación económica propuesta en el P.I.A., toparan casi tres años más tarde con la realidad de verla frustrada, por la sencilla razón de que la Administración autonómica no hubiera cumplido su obligación de resolver en plazo el procedimiento, como podemos entender, comenzó a generar airadas protestas.

Así como algunos afectados asumieron la nueva propuesta, resignados a ver al menos aprobado algún recurso y deseosos de poder hacer efectivo su derecho, otros, en cambio, disputaron la procedencia del cambio y se resistieron o se negaron de plano a aceptarlo, bien por entender que el único recurso idóneo en su caso es el de prestación económica, bien por considerar insuficiente la intensidad del servicio propuesto (usualmente, ayuda a domicilio), bien por discutir la concurrencia de los requisitos precisos para acceder a la prestación, o incluso por alegar la imposibilidad de aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos, con vigencia posterior a la propuesta de P.I.A. inicial pendiente de aprobación.

Partiendo de este escenario, comenzamos a detectar en las quejas individuales, la puesta en práctica de una actuación administrativa de los Servicios Sociales Comunitarios, consistente en facilitar a los interesados en esta coyuntura, un documento en el que por los mismos se manifestaba la renuncia a un recurso distinto al de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que, una vez firmado se remitía a la respectiva Delegación Territorial y provocaba una forma insólita hasta el momento, de finalización del procedimiento: por expreso desistimiento del interesado.

Puesto que algunas personas en situación de dependencia mostraron su sorpresa al recibir la Resolución de cierre del expediente en el sentido apuntado, conociendo entonces que tras años de espera no se beneficiarían de ningún recurso, esta Defensoría comenzó a admitir las quejas de las personas interesadas, si bien, comprobando que este mismo problema afloraba en otras quejas individuales iniciadas por causas distintas, como las usuales demoras, acordó la tramitación, de oficio, de la [queja 15/2321](#), para profundizar sobre lo que parece ser un inconveniente común a todos los expedientes de dependencia en fase de reformulación del P.I.A., en los casos en que los afectados se niegan a prestar su consentimiento a propuesta distinta de la de prestación económica.

En dicha queja, cuya valoración hemos de diferir al momento en el que contemos con todos los datos y antecedentes necesarios, se ha procedido a solicitar informe a diversos Ayuntamientos, a las respectivas Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, con la finalidad de poder examinar el origen de esta práctica, su procedencia o improcedencia y, en todo caso, reconducirla hacia líneas de actuación más acordes con la finalidad de la Ley 39/2006, del Sistema de la Dependencia y del beneficio de sus destinatarios.

#### **1.3.2.1.5 Acceso al Sistema de los dependientes moderados**

Una cuestión previsible y, finalmente producida, aunque con menos virulencia de la esperada, ha sido desde mediados de 2015, la del acceso al Sistema de la Dependencia de las personas reconocidas en situación de dependencia moderada.

Este acceso, conforme a las sucesivas reformas operadas en el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, previsto en su Disposición Final Primera, debió comenzar a producirse a partir del 1 de julio

de 2015 para los dependientes moderados. Lo que, teniendo en cuenta la situación de dificultad administrativa (autonómica y local) para dar respuesta a los grados ya incluidos, nos parecía un motivo más de preocupación futura.

Puesto que diferentes personas nos trasladaron que la propuesta de P.I.A. no había sido iniciada una vez llegada la fecha, comenzamos a pedir informes individuales a los Ayuntamientos y a las Delegaciones Territoriales afectadas en cada caso, y, finalmente, a la luz de las respuestas, dispares y confusas, que fuimos recibiendo, acordamos iniciar la tramitación de una queja de oficio que nos permita conocer el fondo de la cuestión y homogeneizar, en su caso, prácticas que aseguren la igualdad de derechos de los andaluces ([queja 15/5568](#)).

Aclaremos igualmente que, de las actuaciones iniciadas con algunos Servicios Sociales, se desprendían argumentos dispares que, o bien se refieren a la falta de puesta a disposición del expediente en la aplicación informática Netgefys por la Administración autonómica, como causa de la falta de iniciación de la propuesta de P.I.A., o bien se limitan a reconocer el comienzo del período de vigencia de la efectividad y la necesidad de atender los expedientes pendientes por el orden preceptivo riguroso, sin aludir a las razones que impiden la consecución oportuna.

Esta indefinición e inconcreción, así como el hecho de constituir una situación susceptible de afectar a todas las personas con dependencia moderada reconocida en la Comunidad Autónoma de Andalucía, han hecho necesario, en definitiva, acordar una tramitación global y unificadora, que posibilite conocer su estado general y obtener una visión y, en su caso, actuación y decisión de conjunto.

La investigación iniciada ha requerido solicitar informe a cada una de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, además de contar con los interesados de la Administración local (Servicios Sociales), en el seno de las quejas promovidas por cada afectado, requiriendo su pronunciamiento sobre diversos extremos.

### **1.3.2.1.6 Recursos residenciales**

Aunque 2015 ha sido un período en el que la Administración ha resuelto favorablemente numerosos programas individualizados de atención, asignando plaza residencial concertada a las personas que aguardaban este recurso, un asunto reproducido es el de la **insuficiencia de plazas concertadas en centros residenciales destinados a dependientes con necesidades específicas o con un perfil determinado**, tales como gravemente afectados, autistas, discapacitados intelectuales o, entre otros, personas con parálisis cerebral. En especial, cuando se trata de personas discapacitadas no mayores.

Las quejas de este colectivo revelan la insuficiencia de plazas concertadas, las consecuentes listas de espera para poder acceder, la insatisfacción con el Centro asignado (distancia, tipología, etc.), así como incluso la existencia de personas que optan por no beneficiarse de ningún Centro hasta tanto no exista vacante en el que estiman más idóneo para el dependiente y que les ofrece confianza, seguridad y garantía.

Especialmente, hemos detectado una situación recurrente cuando se trata de personas menores discapacitadas que disfrutaban de escolarización y de residencia escolar y que tienen reconocida al propio tiempo su situación de dependencia y asignado un recurso compatible con el educativo residencial, cuando alcanzan

la edad que obliga a solicitar la revisión del P.I.A., para que la persona dependiente pueda continuar beneficiándose del recurso residencial por esta vía, en vez de por la escolar.

Es importante destacar que los padres de estas personas, que hasta el momento de llegar a esta tesitura perciben usualmente la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, buscando el mayor bienestar de sus hijos, interesan una revisión del P.I.A. que aunque suponga renunciar a la citada suma mensual, asegure su permanencia y continuidad en el Centro en el que viven desde sus primeros años de edad, optando por la plaza residencial. Y ello, como manifiestan, con la intención de preservar inalterado el entorno ordinario de sus hijos y los beneficios alcanzados en un centro en el que se encuentran integrados y plenamente adaptados.

En todos los casos, los padres coinciden en relatar lo difícil que resultó para ellos dejar a sus hijos o hijas en el Centro y, en cambio, la satisfacción y la tranquilidad posteriores que experimentaron, a resultas de los avances y del bienestar del dependiente; dándonos traslado de su angustia ante la perspectiva de que la revisión del P.I.A. no pueda asegurarles que la plaza residencial concertada asignada sea en el mismo centro que la obtenida por la vía precedente de residencia escolar.

Entre nuestras personas usuarias podemos citar dos casos específicos sin relación entre sí, y ambos hasta la fecha sin resolver, en idéntica situación. Ambos afectan a dos jóvenes grandes dependientes, uno con autismo, y con parálisis cerebral el otro, cuya demanda no ha sido satisfecha, al tener un interés especial sus progenitores en que sus hijas permanezcan en el Centro residencial San Juan de Dios al que ya asistían en su etapa educativa (Quejas 15/766 y 15/2896).

Las dos grandes dependientes permanecen actualmente en sus respectivos domicilios, al haber interesado ambas la revisión del P.I.A. de sus hijas, para asignación de plaza en la Residencia citada.

Respecto de la primera, afirmó la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que los Servicios Sociales propusieron el servicio de atención residencial para personas gravemente afectadas por discapacidad intelectual, en el ámbito de Sevilla y provincia, no obstante lo cual, *“tanto la familia como la persona interesada se oponen al ingreso en otra plaza que no sea la solicitada en el centro indicado anteriormente, por lo que la resolución de revisión del P.I.A. asignando dicha plaza se encuentra a la espera de que exista disponibilidad en el citado centro”*.

En cuanto a la segunda, con distinta patología pero idéntica situación, la Administración autonómica procedió a asignarle plaza en una Residencia distinta a la que sus padres no la incorporaron una vez constatado mediante visita, que el centro no reunía las características y cualidades (realización de actividades y talleres, servicios e instalaciones y edad y situación de los residentes, etc.), de que ha venido beneficiándose su hija en San Juan de Dios.

En este segundo caso, a diferencia de lo informado por la Agencia en el anterior, la Administración optó por resolver el procedimiento de revisión del P.I.A., aun dictando una Resolución cuyo contenido contraría el deseo de los padres de la dependiente afectada y que, a la postre, ha producido el resultado de privar a la misma de recurso alguno, al haber comportado la pérdida de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Es además significativo, que los padres de la Gran Dependiente, desconocían la posibilidad de que les fuera asignada plaza residencial en Centro distinto al solicitado en la revisión de recurso, al no haber sido debidamente asesorados al tramitarla.

Tanto en una como en otra queja, se encuentran en curso actuaciones adicionales de petición de información instadas por esta Defensoría, dirigidas a conocer el número de personas que aguardan el acceso al Centro residencial San Juan de Dios y si, a la vista de la alta demanda que el mismo presenta, existe previsión de ampliación de las plazas concertadas con el referido Centro.

Hemos de subrayar que si bien esta Institución se ha pronunciado de forma inequívoca en cuanto a no ser facultad autónoma de la persona interesada la elección del tipo de recurso idóneo a su situación de dependencia, sí consideramos especialmente estimable su voluntad y deseo cuando se trata de determinar el tipo de Centro residencial y su ubicación. Ya que, en estos casos, las personas afectadas no desean renunciar al recurso, ni disputan la asignación de un recurso de otra clase, sino que lo que les inquieta es la utilidad que el Centro puede ofrecer a la persona dependiente, la puesta en peligro de los beneficios obtenidos en el que ya disfruta, el desequilibrio y retroceso derivado de la alteración de un entorno seguro y conocido o las consecuencias del desarraigo y de la pérdida de contacto y afecto.

Cierto es que la disponibilidad de vacante dentro de las plazas residenciales concertadas en cada Centro, está sujeta a variables esencialmente mutables e impredecibles (traslados, renunciaciones, revisiones de P.I.A. y fallecimientos), que dificultan que en todo momento pueda darse una respuesta satisfactoria inmediata a los peticionarios. Pero no lo es menos que cuando se trata de confiar a un familiar muy directo a una Residencia (ya sea de mayores o de discapacitados de menos edad), además de que el Centro sea adecuado para aquéllos, han de facilitarse los mecanismos que permitan que dicho tránsito sea lo menos traumático para todos los involucrados, minimizar el desarraigo social y familiar y, en definitiva, ofrecer confianza y seguridad a quienes precisan de la asistencia institucional, pero no al coste de sufrir la inquietud de la distancia o la duda de su bienestar. Tratándose, además, de personas jóvenes afectadas por una discapacidad que provienen de residencia escolar, es razonable que la revisión del P.I.A. tenga lugar de forma que pueda asegurarse su continuidad en el mismo Centro, con mantenimiento del recuso reconocido hasta tanto pueda asignarse plaza vacante en el mismo.

### 1.3.2.1.7 Otros

Mención especial merecen los agradecimientos de las personas promotoras de las quejas, usualmente familiares directos de los dependientes afectados por las demoras administrativas, que en muchas ocasiones nos escriben para darnos las gracias por el esfuerzo dedicado a obtener una solución al problema que tanto les ha preocupado. En este sentido, queja 14/2692, promovida por el hijo de una persona mayor dependiente, cuyo estado hizo necesario su ingreso residencial en plaza ocupada con carácter privado y que, tras el dictado de Recomendación general por esta Defensoría, instando a la Administración a aprobar el P.I.A. correspondiente, obtuvo plaza residencial concertada.

Por otro lado, hemos remitido una [Resolución](#) a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en la queja 14/4213, para que se valore la posible responsabilidad patrimonial de la Administración en un caso en que fallece una persona reconocida dependiente. La resolución se remite con fundamento en recientes pronunciamientos judiciales, concretamente del TSJ de Valencia, que avalan la consideración de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ofreciendo incluso criterios objetivos para

fijar el quantum indemnizatorio, en un caso de fallecimiento de persona dependiente sin haberse aprobado el Programa Individual de Atención, pese a haber transcurrido un periodo de tiempo muy dilatado desde la solicitud hasta el fallecimiento.

Otro asunto que aparece en algunas quejas es el retraso que se genera cuando por el cambio de lugar de residencia de la persona dependiente se produce una solicitud de traslado del expediente administrativo. Se nos han planteado casos tanto de traslado de municipio dentro de una misma provincia como de traslado a otra Comunidad Autónoma.

### 1.3.2.2 Personas con discapacidad

En este apartado pretendemos realizar un acercamiento transversal de las actuaciones llevadas a cabo por el Defensor del Pueblo Andaluz en defensa de los derechos de las personas con discapacidad. Antes, iniciaremos la exposición haciendo referencia a algunas de las **novedades normativas más relevantes con respecto a las personas con discapacidad**.

En primer lugar, aunque su aprobación corresponde a 2013, cabe recordar que la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, conlleva el establecimiento de nuevos plazos para las adaptaciones a las condiciones básicas de accesibilidad en lo que se refiere a “Bienes y servicios a disposición del público” algunos de los cuales se han cumplido a lo largo del año 2015, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de esta norma.

La Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, ha contemplado entre sus principios, el de «accesibilidad y participación de las personas con discapacidad o especialmente vulnerables en las acciones del sistema de formación profesional para el empleo, mediante la adopción de las disposiciones y medidas que resulten necesarias». Asimismo, la Ley prevé que la formación que se imparta mediante teleformación, se haga bajo plataformas y contenidos accesibles a las personas con discapacidad.

Por otro lado, la Ley 31/2015, sobre autoempleo, trabajo autónomo y Economía Social, que modifica diversos artículos de distintas leyes estatales, contempla una nueva bonificación en la cuota de la Seguridad Social para personas con discapacidad que se establezcan por cuenta propia.

También en el ámbito estatal cabe destacar la Resolución de 14 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se determinan las Oficinas de Atención al Ciudadano que han de ajustarse a las condiciones de accesibilidad previstas en el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado.

En Andalucía, continuamos pendientes de la anunciada aprobación del proyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad.

Por otro lado, mediante Resolución de 17 de noviembre de 2015, se ha encomendado a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía el desarrollo de un programa de atención a personas con discapacidad en situación de exclusión social. Este programa comprenderá la gestión y tramitación de la

ocupación de las plazas correspondientes a las personas, beneficiarias de medidas terapéuticas en módulos de atención ocupacional y residencial, por decisión judicial, o bien en situación de exclusión social. Esta atención se llevará a cabo en centros de servicios sociales especializados, de día o residenciales, que surjan en torno a las personas con discapacidad que estén cumpliendo o puedan cumplir medidas de seguridad, privativas o no de libertad, como alternativa a centros penitenciarios, así como otras personas en situación de exclusión social.

### **1.3.2.2.1 Actuaciones sobre accesibilidad**

Como en cada ejercicio, continúan presentándose quejas como consecuencia de las barreras existentes en infraestructuras, edificios públicos y transportes. Ello permite concluir que los esfuerzos realizados y las iniciativas puestas en marcha para garantizar la accesibilidad de nuestras ciudades no han alcanzado todavía el objetivo de construir la ciudad de todos.

En este año, queremos destacar dos actuaciones que han revestido una cierta singularidad. De un lado, se ha sometido a conocimiento y debate de la Comisión Parlamentaria correspondiente el [Informe Especial Especial Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los Espacios Urbanos Peatonales de las Ciudades Andaluzas](#).

En este informe hemos puesto de relieve los obstáculos existentes en el espacio peatonal que limitan e impiden la movilidad de las personas con discapacidad, y además, hemos puesto de manifiesto el carácter “regresivo” que, respecto de las metas alcanzadas, ha supuesto la usurpación de los espacios públicos peatonales como consecuencia de la instalación, sin licencia o excediéndose de la autorización concedida, de mesas, veladores, sillas y otras instalaciones.

Si a ello añadimos la autorización inadecuada en algunos lugares del uso compartido de la bicicleta y el peatón, el resultado es que, después de haber conseguido, no sin dificultad, espacios peatonales accesibles para facilitar los desplazamientos de toda la ciudadanía y el disfrute de la calidad ambiental de nuestras ciudades, actuaciones como las mencionadas han venido a restar eficacia, cuando no a impedir, el libre desplazamiento de las personas con movilidad reducida.

La nula sensibilidad de personas que se mueven por intereses privados no ha tenido la respuesta que cabría esperar de los responsables de los gobiernos locales. Por ello, este año hemos abierto dos quejas de oficio, de las que damos cumplida cuenta en este Informe Anual. Una es la [queja 15/1813](#) en la que hemos sugerido a todos los Ayuntamientos de Andalucía de más de 10.000 habitantes, ante la usurpación del espacio público peatonal, que incluyan en sus planes de inspección una específica intervención destinada a terminar con estas conductas incívicas que generan riesgos para la seguridad vial de peatones y conductores, obstáculos para la seguridad y negativas consecuencias en la conservación del espacio público peatonal.

La otra es la [queja 15/4136](#) en la que nos hemos dirigido a los municipios andaluces de más de 50.000 habitantes a fin de que adopten las medidas legales oportunas para ordenar la retirada inmediata de todas las instalaciones que ocupen el espacio público sin contar con autorización alguna y que, de alguna manera, limiten y/o dificulten el uso y disfrute del espacio peatonal ya que, a veces, suponen un riesgo para los desplazamientos peatonales y, con frecuencia, implican una vulneración de las normas de accesibilidad.

Esa escasa sensibilidad hacia las demandas de accesibilidad de las personas con discapacidad se ha puesto de manifiesto también en la reunión que mantuvimos con representantes de las federaciones y asociaciones provinciales de personas con discapacidad de Andalucía.

Encuentro éste que tuvo lugar en el marco de la queja 15/4622, abierta de oficio y que justamente se incoó a fin de promover un intercambio de opiniones con los principales afectados para “pulsar” la apreciación que tenía este colectivo sobre la protección que los poderes públicos deben desplegar, a tenor de lo dispuesto en el art. 49 de la Constitución y diversos preceptos estatutarios, para garantizar el pleno disfrute de los derechos, en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, de las personas con discapacidad.

También durante este ejercicio hemos continuado recibiendo quejas a instancias de parte tales como la queja 15/0648 en la que la reclamante denunciaba que con una incapacidad absoluta y un grado de discapacidad del 68% tenía que desplazarse en taxi pues, aunque los autobuses urbanos, en este caso de TUSAM, están equipados con rampas, no podía subir al autobús con el andador. Tras dirigirnos a esta empresa municipal de autobuses urbanos de Sevilla, en su respuesta nos indicó que se iba a permitir que las personas que usen andador puedan hacer uso de la rampa para subir y bajar de los autobuses, previa solicitud al conductor. A tal efecto, se anunciaba la próxima publicación de una instrucción interna para autorizar dicho uso.

También podemos citar la [queja 15/1821](#), en la que el municipio onubense de Aljaraque acordó ampliar el ancho de la acera de una calle para permitir que las personas con movilidad reducida no vean mermada su movilidad a causa de la ocupación de la acera por vehículos aparcados, o la [queja 15/1690](#), en que nos comunicaba el Consorcio de Transportes Metropolitano del Área de Sevilla que se había abierto un expediente disciplinario a un conductor de autobús ante el trato desconsiderado a un pasajero con movilidad reducida cuando éste le indicó que los asientos reservados estaban ocupados indebidamente.

### **1.3.2.2.2 Actuaciones en materia de consumo**

En materia de consumo debemos recordar la obligación que impone el artículo 21.2 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre): «Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.»

Con ocasión de la elaboración del [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#) hemos recordado el cumplimiento de esta obligación a cargo de las entidades que gestionan el servicio del ciclo integral del agua.

Así, decíamos que resulta obligado para las entidades suministradoras adoptar los ajustes que demandan dichas personas a causa de determinadas deficiencias en sus capacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, eliminando cuantas barreras obstaculizan el ejercicio real y efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos.

Recordábamos también que los bienes y servicios a disposición del público se encuentran entre los ámbitos de aplicación de las medidas previstas en la Ley general de derechos de las personas con discapacidad

y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal.

Entre estas medidas, se encuentran las exigencias de accesibilidad, entendiendo por tales los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, con arreglo a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.

También señalábamos la aplicabilidad de la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, que establece las obligaciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.

Sobre este asunto abunda el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

En relación con las oficinas de atención personal a la clientela también nos remitíamos a las indicaciones contenidas en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, tanto con respecto a la accesibilidad de edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública, como las relativas a la supresión de barreras en la comunicación a cargo de las Administraciones públicas.

### **1.3.2.2.3 Actuaciones referentes a Administraciones Tributarias**

Sobre la valoración y calificación del grado de discapacidad, para aplicación de exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica prevista en la normativa reguladora de Haciendas Locales y, la equiparación de las situaciones de discapacidad en grado igual o superior al 33%, con la situaciones de los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez y, los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo, tuvimos ocasión de tramitar la queja 14/4138, promovido a instancia de parte respecto del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz).

En la misma formulábamos [Resolución](#) pues conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, citado, parece que no existen ya razones que impidan la equiparación descrita anteriormente, de las situaciones de discapacidad en grado igual o superior al 33%, y las situaciones de los pensionistas de la Seguridad Social y Clases Pasivas referidas, a los efectos de la obtención de beneficios tributarios, como es el caso de la exención contemplada para el IVTM en el art. 93 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En consecuencia, nuestra Recomendación lo fue en el sentido de que por el Ayuntamiento se adopten los acuerdos necesarios para el reconocimiento al interesado de la exención fiscal que solicita desde el ejercicio de 2013. Sugiriendo que se incluya en la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica la consideración de suficiencia a efectos de la acreditación de un grado

de discapacidad del 33% o superior, de los certificados acreditativos de la condición de pensionistas de la Seguridad Social por incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los acreditativos de la condición de pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad para el mismo.

#### **1.3.2.2.4 Actuaciones en materia de empleo**

En el ejercicio 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz ha iniciado una investigación de oficio acerca de la protección de datos de carácter personal de los participantes en procesos selectivos para el acceso al empleo público promovidos por la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente de aquellos datos referidos a la discapacidad ([queja 15/1454](#)).

En lo que se refiere a los procesos selectivos para el acceso al empleo público, ya funcional, estatutario o laboral, permanente o temporal, las distintas normas reguladoras del empleo público, establecen el principio de publicidad tanto de las convocatorias y sus bases como de las distintas fases de los procesos selectivos.

Pues bien, constatamos cómo en este compendio regulador del acceso al empleo público, junto a la obligada publicidad relativa a la identificación de los participantes, de forma adicional se contempla una publicidad añadida respecto al dato relativo a la discapacidad de los aspirantes que participan a las plazas objeto de reserva legal, ya se trate de procesos selectivos conjuntos o exclusivos para este colectivo, en los que el dato personal relativo a la discapacidad y su publicidad en este contexto se aborda por las normas reguladoras, órganos convocantes y comisiones o tribunales de selección de forma muy diversa a la hora de compaginar la obligada publicidad de los procesos selectivos, a la par que garantizar la mínima injerencia en el dato personal relativo a la discapacidad de los participantes.

Un simple estudio de las diversas normas reguladoras del ingreso en el empleo público dependiente de la Junta de Andalucía nos permite constatar cómo los distintos reglamentos de selección o ingreso para cada uno de estos colectivos de servidores públicos, no establecen ninguna cautela o limitación respecto a la publicidad de los datos personales derivados de estos procesos selectivos, como tampoco del dato más específico relativo a la discapacidad de algunos de los aspirantes participantes o seleccionados y, finalmente nombrados o propuestos para su contratación al final de dichos procesos. Igual apreciación cabe deducir de las bases de las convocatorias.

No obstante, la práctica administrativa resultante de estos procesos viene a evidenciar la inexistencia de un tratamiento homogéneo sobre este particular, siendo la casuística en extremo variada, desde aquellas plenamente respetuosas con una adecuada publicidad de los datos personales y con establecimiento de límites respecto a la publicidad del dato personal relativo a la discapacidad, con otras prácticas inadecuadas de publicidad del dato relativo a la discapacidad, con identificación directa de tal circunstancia en los participantes en los distintos procesos selectivos.

Nos hemos dirigido a la Secretaría General para la Administración Pública y al Instituto Andaluz de Administración Pública, a la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud (SAS) y a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, estando la queja aún en tramitación en el momento de cierre de este informe.

En la queja 14/4129 hemos remitido una [Sugerencia](#) al Ayuntamiento de Badolatosa para que las convocatorias y llamamientos de puestos de trabajo que realice la empresa municipal que integra a las personas con discapacidad quede constancia fidedigna de los llamamientos y de las respuestas de los candidatos, circunstancia esta que no se venía produciendo, según hemos observado en el curso de nuestra investigación.

Finalmente destacamos que en el epígrafe de este Informe correspondiente a Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social hacemos referencia a quejas referentes a la participación de personas con discapacidad en las bolsas de empleo público (empleo público temporal) y en los programas de políticas activas de empleo. Para un análisis detallado de estas quejas nos remitimos al referido epígrafe.

#### ***1.3.2.2.5 Valoración y calificación del grado de discapacidad***

El reconocimiento de la situación de discapacidad se encuentra regulado en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y tanto la valoración y propuesta, por medio del dictamen técnico-facultativo, como la resolución de reconocimiento, se lleva a cabo por los órganos y autoridades de las Comunidades Autónomas a las que han sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de las limitaciones en la actividad y discapacidad.

El reconocimiento de una discapacidad en un grado igual o superior al 33% habilita a la persona para la solicitud de determinadas prestaciones y beneficios entre las que podemos enumerar, sin ánimo de exhaustividad, beneficios fiscales, como reducciones en bases, tipos de gravamen reducidos y deducciones o bonificaciones en cuotas aplicables en las diversas figuras impositivas, tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con discapacidad y movilidad reducida, reserva de aparcamiento, reserva de viviendas protegidas por cupos específicos o el acceso al empleo público por cupos específicos.

Del examen de las quejas recibidas en esta Institución observamos, en primer lugar, que con cierta frecuencia se incumple por parte de las Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Servicios Sociales el plazo de tres meses legalmente establecido para la resolución de los expedientes instados por las personas que desean obtener la resolución de reconocimiento de su discapacidad o la revisión del grado reconocido con anterioridad.

Así, en la queja 15/0637 detectamos un expediente que lleva siete meses en tramitación, sin resolución; queja 15/1118, se dicta la resolución en algo más de cuatro meses; queja 14/4523, se dicta la resolución tras más de ocho meses; queja 14/3036, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de doce meses; queja 15/5180, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de nueve meses; queja 15/0303, se dicta resolución trece meses después de la solicitud; queja 15/3731, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de ocho meses; queja 15/4350, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de ocho meses; queja 15/4569, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de ocho meses; queja 15/4516, no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de siete meses; queja 15/5175 no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de seis meses; queja 15/4837 no tenemos constancia de que se haya dictado resolución tras más de seis meses.

Se da la circunstancia de que todas las quejas a las que hemos hecho referencia, sobre retrasos en el procedimiento de valoración y reconocimiento del grado de discapacidad corresponden a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla, lo cual debe llevar a ese centro directivo a una valoración acerca de las causas de esta acumulación y a adoptar con urgencia las medidas organizativas pertinentes para poner fin a esta situación.

También hemos detectado diferentes retrasos por parte de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, en la resolución de las reclamaciones previas a la vía judicial contra las resoluciones de reconocimiento de grado de discapacidad (por ejemplo [queja 15/0296](#), [queja 15/2110](#), queja 15/4407, queja 15/1587). El plazo para la resolución de estas reclamaciones es de un mes y aunque la no resolución habilita al interesado para entenderla desestimada y acudir a la vía judicial, ello no enerva la obligación de resolver que recae sobre la Delegación Territorial.

Otras quejas presentadas ante esta Defensoría por personas con discapacidad aluden al desacuerdo de éstas con el grado de discapacidad que se les ha reconocido tras la correspondiente valoración, emisión del dictamen técnico-facultativo y la resolución.

En estos casos nuestra actividad se tiene que circunscribir a informar a la persona que la valoración del grado de discapacidad es una actividad que realiza un equipo de valoración y orientación respondiendo a criterios técnicos fijados mediante los baremos descritos en el Anexo I del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. El Defensor del Pueblo Andaluz puede supervisar la actividad desarrollada por el Centro de Valoración y Orientación y determinar, a la vista de la queja y de las alegaciones que el promotor nos presente, si se ha producido un error susceptible de subsanación. Sin embargo, esta Institución no dispone de un equipo técnico que pueda emitir un dictamen sobre el grado de discapacidad que contradiga el dictamen del Equipo de Valoración y Orientación. La vía adecuada para ejercitar este tipo de pretensión, y así informamos a la ciudadanía, es la de la demanda ante el Juzgado de lo Social competente.

Desde el punto de vista procedimental, hemos remitido una [Resolución](#) a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en una queja en la que hemos detectado diversas irregularidades en el proceso de revisión de oficio del grado de discapacidad de una persona (queja 14/3443).

La interesada acudió a la referida Delegación Territorial porque había perdido la copia de la Resolución que acreditaba su grado de discapacidad del 82%. Sin embargo, la Delegación, en lugar de certificar la discapacidad preexistente, valoró a la interesada y emitió dos resoluciones con la misma fecha; en la primera de ellas se le reconoce un grado de discapacidad del 65% y en la segunda, un grado de discapacidad del 37%.

En otro procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad, la promotora de la queja solicitó la revisión por agravamiento pero no aportó informes médicos justificativos, porque en el Centro le indicaron que la documentación le sería requerida el día en que fuera citada para revisión.

Sin embargo, del examen del expediente de la interesada se desprende que no fue requerida para que subsanara la omisión de información, sino que sin ser citada para valoración, se dictó resolución ratificando el grado de discapacidad reconocido con anterioridad. Esta omisión del trámite de subsanación, que tiene además carácter de disposición general del procedimiento administrativo común (art. 71 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), supone

un vicio procedimental que debe ser corregido para una mayor garantía de los derechos de las personas usuarias del servicio.

Además, de la tramitación de la queja se desprende que, en efecto, la información sobre el trámite administrativo recibida no fue adecuada y suficiente, por lo que se deben revisar los protocolos de atención a la ciudadanía en el Centro de Valoración y Orientación.

Hemos dirigido una [Resolución](#) sobre ambas cuestiones a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, encontrándonos al cierre del informe a la espera de respuesta sobre su aceptación (queja 15/2449).

Se han recibido de nuevo algunas quejas en este ejercicio, similares a las del ejercicio pasado, presentadas por personas con discapacidad que tienen reconocida una incapacidad permanente total, absoluta o una gran invalidez y a las que no les es reconocido un grado de discapacidad de al menos un 33 por 100, tal como prevé el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (queja 15/0100). Estas quejas han quedado resueltas tras nuestra intervención. En un caso, el no reconocimiento se produjo por no tener la Administración constancia de la firmeza de la sentencia que declaró la situación de Incapacidad Permanente Total, quedando la queja resuelta con este trámite ([queja 15/2963](#)).

Por Orden de 17 de marzo de 2011 se crea la tarjeta acreditativa del grado de discapacidad y se regula el procedimiento para su concesión. Esta tarjeta tiene como finalidad dar testimonio fehaciente del grado de discapacidad de su titular y servir como documento probatorio de dicha condición, así como de la movilidad reducida de su titular, si es el caso.

A las personas a las que se les ha reconocido un grado de discapacidad con posterioridad a la aprobación de la Orden se les expide la tarjeta en el mismo acto del reconocimiento de la discapacidad. Por contra, las personas que tuvieran reconocido un grado de discapacidad anteriormente, han de solicitar expresamente la misma, la cual será expedida en el plazo máximo de dos días hábiles, salvo que circunstancias técnicas o excepcionales lo impidan, contados a partir de que la solicitud tenga entrada en los Registros de los citados Centros.

No obstante lo anterior, hemos recibido algunas quejas de personas que han solicitado la tarjeta y no la han recibido, al parecer, según nos ha informado la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, por problemas técnicos, habiendo quedado resueltas estas quejas tras nuestra intervención (queja 15/5501, queja 15/4945).

Otras quejas recibidas se refieren a actuaciones posteriores al reconocimiento del grado de discapacidad que presenta una persona, como es la expedición de la tarjeta de estacionamiento, regulada en el Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. A este respecto, no compartimos el criterio expresado por la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Huelva (queja 15/1611), que considera que la prórroga automática de la validez de la tarjeta de estacionamiento al solicitarse su renovación, solo operará cuando la Comunidad Autónoma adapte sus normas a las previsiones de dicho Real Decreto. A nuestro juicio, sin perjuicio de la necesidad de adaptar otras normas, la concesión automática de la prórroga con la solicitud de renovación no requiere de adaptación normativa y opera desde

la entrada en vigor del reiterado Real Decreto, al ser clara la dicción literal del precepto y no requerir desarrollo normativo.

#### **1.3.2.2.6 Actuaciones en materia educativa no universitaria**

La atención que recibe el alumnado con discapacidad ha sufrido un retroceso en los últimos tiempos, con el consiguiente y comprensible temor de la comunidad educativa a que los avances que con tanto esfuerzo se han conseguido en este ámbito puedan verse afectados de manera negativa.

En efecto, han sido muchas las quejas -a instancia de parte o de oficio- que denuncian la ausencia de monitores de educación especial en los colegios de Enseñanzas infantil y primaria para atender al alumnado con algún tipo de discapacidad. En otras ocasiones, lo que se cuestiona es el hecho de que este profesional no se encuentre presente en el centro durante toda la jornada escolar ya que viene siendo práctica en los últimos años que aquel sea compartido entre varios colegios, con lo que los alumnos no están atendidos durante mucho tiempo al día, debiendo ser suplida esta carencia por otros profesionales o por las propias familias.

También hemos recibido quejas que ponen de manifiesto las diversas vicisitudes que pueden acontecer en los procesos de escolarización de este alumnado, especialmente cuando se encuentra afectado por trastorno de conducta o por TDH. Estas quejas evidencian la necesaria e imprescindible comunicación y coordinación entre las familias y las personas responsables de los centros en interés superior del alumnado con discapacidad. (Recomendaciones [queja 14/4564](#) y [queja 15/1133](#)).

Por otro lado, la preferencia de los alumnos en situación de exclusión o riesgo social en el acceso al servicio de comedor escolar ha venido a cambiar el panorama de muchos colegios en los que la oferta todavía no es capaz de cubrir la demanda, y ha supuesto que algunos alumnos con discapacidad que se beneficiaban del servicio en cursos anteriores, no puedan continuar haciendo uso del mismo. En concordancia con las medidas adoptadas por la Administración educativa inspiradas en los principios de normalización, inclusión, integración y atención individualizada que han presidido la atención a las necesidades educativas especiales en las últimas décadas, y teniendo en cuenta la función que cumple el servicio para este colectivo, hemos demandado que se incluya en la normativa reguladora del servicio de comedor escolar al alumnado con discapacidad como un colectivo prioritario en los supuestos en los que la oferta sea inferior a la demanda o, en su caso, que esa misma normativa reserve determinadas plazas para ellos. ([Sugerencia queja 14/5702](#)).

#### **1.3.2.2.7 Actuaciones en materia de salud**

Destacamos, por su relevancia, el problema detectado en una queja, referente a la asistencia sanitaria que recibe un menor de edad discapacitado (queja 14/5053).

La protección de los derechos de uno y otro colectivo, y específicamente aquellos que se proyectan en el ámbito de la salud, tiene una especial consideración normativa, tanto en el marco jurídico internacional, como en el ordenamiento interno.

Podríamos así citar por un lado las previsiones que se contienen en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, y la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor de

Andalucía; mientras que por otro lado la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Texto refundido de la Ley general de derechos de personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre), y la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad de Andalucía, también alumbran la necesidad de una atención específica desde las Administraciones Públicas en el ámbito sanitario.

En definitiva el paciente que estamos considerando presenta una condición doblemente vulnerable, como menor y como discapacitado, y por lo tanto debería ser sujeto de las actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes que para niños y personas que padecen enfermedades invalidantes, entre otros supuestos, propugna la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

Estas consideraciones nos han llevado a dirigir al centro hospitalario del menor una doble Recomendación, que ha sido aceptada, para que se intervenga quirúrgicamente al menor a la mayor brevedad posible y se adopten medidas organizativas en relación con la atención bucodental que se proporciona en el Hospital Carlos Haya a personas discapacitadas que son remitidas por requerir anestesia o sedación, a fin de hacer realidad sus necesidades de atención preferente, de manera que se traduzcan en una reducción significativa de los tiempos de espera para las intervenciones.

### **1.3.2.3 Personas mayores**

Una aproximación a la realidad de las personas mayores en Andalucía y en España, debe comenzar por el aspecto demográfico. A 1 de enero de 2014 hay 8.442.427 personas mayores (65 y más años), el 18,1% sobre el total de la población (46.771.341), según los datos del [Padrón Continuo \(INE\)](#); aumenta en mayor medida la proporción de octogenarios. El sexo predominante en la vejez es el femenino: hay un 34% más de mujeres (4.828.972) que de hombres. Andalucía es, junto a Madrid y Cataluña, la Comunidad Autónoma con más población de edad (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Envejeciendo En Red).

Resultan interesantes los datos sobre pensiones, pues la mayoría de las personas mayores reciben algún tipo de prestación del sistema público de pensiones, si bien no todas directamente, pues muchas las reciben como parte de una unidad familiar. Esta circunstancia hace que la tasa de pobreza de los mayores se sitúe por debajo de la media nacional, si bien por este mismo motivo los mayores se han convertido en sustentadores de numerosas unidades familiares, hijos y nietos de aquellos, que no disponen de ingreso alguno en el hogar.

La esperanza de vida de las mujeres en España es de las más altas de la Unión Europea (85,6 años) mientras que la de los hombres ya ha alcanzado los 80 años.

Más del 70% de los beneficiarios del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia tienen 65 años o más, destacando el grupo de los de 80 años y más (54,95%). En este 70%, el número de mujeres dobla prácticamente al de hombres.

Tras esta introducción, destacamos que la mayoría de las quejas presentadas por personas mayores ante el Defensor del Pueblo Andaluz en el ámbito de la atención social hacen referencia a diversos problemas relacionados con el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, puesto que se trata del

grupo de edad más afectado por situaciones de dependencia. Nos remitimos al correspondiente epígrafe de este Informe, a fin de no reiterar lo allí expuesto.

No obstante, a lo largo del ejercicio 2015 se han recibido quejas y hemos iniciado investigaciones de oficio que aluden a otras cuestiones distintas de la dependencia que atañen a las personas más mayores de nuestra sociedad.

En primer lugar, destacamos una queja especialmente relevante, que hace referencia al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por las personas mayores (queja 13/1139). Aunque es innegable el avance de la comunicación e información digital, la incorporación masiva de los ciudadanos a su manejo, su cada vez más imprescindible aplicación en el sector servicios (compras y banca) y los esfuerzos para su implantación en la Administración, no es menos cierto que existen colectivos de población que, por sus características, no han podido subir al carro de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

En el escrito de queja el compareciente nos expuso que, solicitada por su parte la concesión de subvención para prótesis y órtesis dental, convocada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, le fue notificada Resolución administrativa por la que se acordó tenerlo por desistido en su petición, al no haber aportado la documentación preceptiva en el trámite de audiencia.

El interesado mostraba su disconformidad al entender que el requerimiento le había sido efectuado mediante la publicación en página web y no de forma personal, siendo, en su opinión, esta forma de notificación de un trámite administrativo inadmisibles, cuando comporta una consecuencia irreversible, como es la de la exclusión.

Es significativa, en este sentido, la manifestación que realiza el afectado en su escrito, que literalmente dice:

“No habiendo recibido información general del trámite que fui a resolver ante la Administración que en ningún momento me avisa de que siendo mayor de 65 años, debo conocer perfectamente que tengo que usar una conexión a internet para comprobar en qué me requiere aportar documentos la Administración”.

Tras la investigación de la queja, pudimos constatar que desde un punto de vista formal, la resolución administrativa objeto de la queja era ajustada a derecho. No obstante, a nuestro juicio, el procedimiento seguido por la Administración no se acompaña de una información adecuada para que las personas interesadas sepan que deben consultar periódicamente la página web de la Consejería a fin de conocer los distintos hitos del procedimiento.

Junto a ello, debe considerarse otro factor esencial, el constituido por la llamada brecha digital, particularmente acusada entre determinados sectores de la población, como el de las personas mayores y, especialmente, entre aquellas con recursos económicos escasos y, por tanto, con pocas posibilidades de contar con una conexión particular a internet en su domicilio.

También esta Institución, en su Informe Especial de noviembre de 2011, referido a [“Las personas mayores y las tecnologías de la información y de la comunicación \(TIC\) en Andalucía”](#), recomendó la necesidad de que los poderes públicos tomaran en consideración la importante brecha digital existente en el colectivo de personas mayores, con objeto de poner en marcha e impulsar las medidas que permitan su incorporación mayoritaria al uso de las TIC; así como la necesidad reforzada de prestar atención singular a las personas mayores excluidas de la sociedad de la información y del conocimiento, por encontrarse en una situación de especial dificultad por motivos de pobreza o discapacidad. Destacando que, sin perjuicio de la valoración positiva de las actuaciones desarrolladas en este ámbito por la Comunidad Autónoma de Andalucía y los

Ayuntamientos, es preciso realizar un esfuerzo extraordinario para facilitar la inclusión digital de la sociedad andaluza, a la vista de los perjuicios que comporta la exclusión.

Entendemos que en supuestos como el que analizamos, no es suficiente que la forma de notificación cuente con amparo legal. Es necesario que se facilite el acceso de las personas mayores a la información a través de internet y es igualmente necesario que en los hitos procedimentales que pueden conllevar la exclusión del procedimiento, se realice la notificación por otras vías adicionales de comunicación, como pudieran ser sms al teléfono móvil, por correo ordinario o al correo electrónico de la persona solicitante, etc.

Por ello, hemos remitido una [Resolución 13/1139](#) a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en ese sentido, encontrándonos a la espera de la respuesta sobre su aceptación en el momento de redacción de este Informe.

Un grupo importante de quejas se refieren a las infraestructuras y servicios de centros de mayores de diversa tipología.

En cuanto a los centros residenciales para personas mayores, hemos tramitado dos quejas en las que se denuncian determinadas deficiencias, como la falta de aire acondicionado en una Residencia de Mayores (queja 15/3798) o la inexistencia de una zona aislada habilitada para los contenedores de basura, que están junto a las ventanas de los residentes (queja 15/0006).

En esta misma línea, hemos tenido conocimiento de la existencia de un proyecto de construcción de un centro residencial de personas mayores y un centro de día en el municipio de Lanjarón (queja 14/5345). El problema, en este caso, es que existe una edificación disponible para centro de día, que requiere una pequeña inversión (de 120.000 €) para su puesta en funcionamiento, mientras que el proyecto integrado de centro residencial y centro de día requiere una inversión elevada (más de 4 millones de euros) y no parece que dicha infraestructura vaya a estar terminada en un periodo razonable de tiempo. La decisión que se ha adoptado sobre el desarrollo integrado del proyecto corresponde al Ayuntamiento, y no podemos más que respetar la misma, si bien estimamos que podría estudiarse una solución por fases, que permita la puesta en funcionamiento del centro de día a corto plazo y la reutilización de la parte de la inversión que se lleve a cabo correspondiente a infraestructura en el futuro proyecto que se quiera desarrollar en el inmueble en cuestión.

Debido a la preocupación que antes hemos aludido por el déficit de plazas residenciales para personas mayores en Andalucía, hemos iniciado de oficio la [queja 15/5384](#), a raíz de las noticias que se publicaron en la prensa en el mes de octubre de 2015, referentes al posible cierre de la Residencia de Personas Mayores de Benalmádena (Málaga).

La residencia cuenta con 170 plazas residenciales y 40 de centro de día. Según la noticia aparecida en prensa, 6 de esas plazas están concertadas con el Ayuntamiento de Benalmádena y 59 con la Junta de Andalucía. El resto tiene carácter de plaza residencial privada.

Al parecer, por parte del Ayuntamiento se había mantenido una reunión con los familiares de los residentes, para informarles de que en breve habría una solución pues se estaba negociando con un nuevo gestor, y que quedarían garantizadas las plazas concertadas con el ayuntamiento.

La normativa vigente en materia de Servicios Sociales en Andalucía, Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalu-

cía, modificado por Decreto 102/2000, de 15 de marzo, condiciona el cierre de un servicio a que se presente una memoria justificativa del cese o cierre, con especificación de las fases previstas para su realización.

En lo que respecta a los servicios que se prestan en los centros para personas mayores, destacamos por su interés una queja en la que se plantea la limitación de información sobre el estado de salud de una residente en un centro residencial para mayores, pues los trabajadores del mismo han recibido la instrucción, proveniente de una hija de la persona mayor que reside en el centro, de no dar información sobre la afectada a otra hija suya que vive fuera de España.

En esta queja nos dirigimos al Fiscal Jefe Provincial de Córdoba, el cual ha dictado un Decreto en el que se informa que una hija no tiene potestad para limitar o impedir a la Dirección de un Centro que se facilite información a los demás familiares directos de un residente y ello aún en el caso de que llegara a ser nombrada tutora de la misma. Los familiares tienen derecho básico y natural a obtener información suficiente sobre su familiar residente y solo la autoridad judicial en caso de grave riesgo o perjuicio para la persona vulnerable, podría limitar o restringir este derecho. Finalmente señala que los residentes gozan de todos los derechos reconocidos en la Ley 6/1999 de Atención a las Personas Mayores en Andalucía ([queja 14/4899](#)).

También en lo que respecta a los servicios que prestan los centros de mayores, en el ejercicio 2015 hemos finalizado la tramitación de una queja, que tenía su origen en la denegación de la condición de socio de un centro de participación activa en Córdoba ([queja 13/2134](#)).

La denegación se fundamentaba en el Estatuto de los Centros de Participación Activa para Personas Mayores, que exige que el solicitante tenga su domicilio en la zona de influencia del centro.

No obstante, la normativa reguladora contempla determinadas excepciones que no se habían considerado en este caso, por lo que hemos remitido [Sugerencia](#) a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, para la admisión del interesado como socio, la cual ha sido aceptada.

Junto a dicha Sugerencia, considerando la inexistencia de criterios objetivos que permitan valorar los casos excepcionales, hemos remitido otra Sugerencia, que para garantizar la equidad e igualdad en el reconocimiento de la condición de persona socia o usuaria de un Centro de Participación Activa de personas mayores, por la vía excepcional del segundo párrafo del artículo 4.3 Decreto 72/2012, de 20 de marzo, homogeneizando el ejercicio de la potestad discrecional de valoración de las circunstancias concurrentes por cada una de las Delegaciones Territoriales, por la Consejería se proceda a dictar las instrucciones oportunas, estableciendo cuáles hayan de ser los criterios de base a tomar en consideración.

Esta sugerencia no ha sido aceptada por la Administración al entender que esta cuestión ha de ser regulada en el Reglamento de Régimen Interior de cada centro.

En otra queja referente a Centros de Participación Activa de Personas Mayores, concretamente en Zalamea la Real (Huelva), la Asociación de Mayores del municipio exponía que en el año 2002 habían conseguido inaugurar el Centro de Día para personas mayores de su localidad, mediante la concesión de diversas y sucesivas subvenciones públicas de la Junta de Andalucía, que se destinaron a obras y reformas del edificio, a mobiliario, a aire acondicionado y a posibilitar la realización de actividades y a mantenimiento del local.

Los interesados alegaban, sin embargo, que desde hacía un tiempo, el Ayuntamiento de Zalamea la Real, propietario del referido edificio, obstaculizaba y perturbaba el uso por los mayores de dicho inmueble como Centro de Día, al permitir la utilización del mismo a otros colectivos, que perjudicaba e interfería con

el disfrute del Centro por los mayores. Añadían, finalmente, que si bien es cierto que el Consistorio es el propietario del local, no lo es menos, que su habilitación se había llevado a cabo con subvenciones autonómicas, concedidas para un fin concreto, no siendo lícito cambiar el mismo sin haber transcurrido el plazo preceptivo de justificación; así como que el acondicionamiento y mejora del inmueble se había realizado con la inversión y el esfuerzo de las personas mayores (queja 12/1375).

Tras la tramitación de la queja, constatamos cierta inactividad por parte del Consistorio, pues no había iniciado los trámites que permitieran regularizar el uso del local. A la vista de dicha inactividad, y considerando además la importancia del envejecimiento activo, como señala la OMS, como “proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el objetivo de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”, hemos remitido una Recomendación al Ayuntamiento, pendiente de respuesta al cierre de este Informe, para que se tramite la autorización administrativa de funcionamiento del Centro, se eliminen las trabas que impiden a los mayores hacer uso del mismo y, finalmente, se elaboren las normas generales de uso del local que permitan un disfrute compartido y compatible de sus instalaciones.

Una cuestión que reviste un interés especial en lo que respecta a las personas mayores, y que afecta de forma especial a aquellas que padecen enfermedades mentales de carácter degenerativo, como el Alzheimer, es la referida a los procesos de capacidad de las personas.

A este respecto, cabe reseñar que el Alzheimer es una enfermedad que en la mayoría de los casos se desarrolla de una forma lenta y progresiva, por lo que resulta especialmente complejo determinar el momento en que la persona pierde la capacidad de autogobierno. Además, no es infrecuente que se sucedan períodos de desorientación parcial o total con periodos de relativa lucidez, lo que obliga a extremar la cautela a la hora de iniciar procesos que modifiquen la capacidad civil de la persona.

Es necesario además añadir que tras la aprobación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad, el paradigma de la capacidad jurídica ha cambiado, pues dicha Convención conmina a los Estados para que adopten las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Por lo tanto, lo que deben hacer los poderes públicos, como en el caso de una queja que hemos recibido (queja 15/3037), es adoptar las medidas menos restrictivas para la persona, facilitando que, en la medida de lo posible, ejerza su propia autodeterminación.

Para finalizar, nos referiremos a otros dos asuntos de interés con respecto a las personas mayores.

Por un lado, la queja 15/5374, de cuyo análisis resulta que la línea de transporte público de autobús entre Chauchina y Granada, tiene diferente precio en función de cuál sea la empresa concesionaria que realiza el trayecto.

Al respecto, el Consorcio Metropolitano de Transportes de Granada, confirma la duplicidad de precios que se cobra en el mismo trayecto a las personas jubiladas usuarias de la tarjeta “andalucíasesentaycinco”. La diferencia se debe a que el descuento no se aplica sobre la tarifa del Consorcio, sino sobre la tarifa kilométrica que tenga cada concesión, obedeciendo la diferencia tarifaria a que ambas concesionarias realizan un recorrido con igual origen y destino, pero transcurren por itinerarios diferentes.

Nos hemos dirigido a la Dirección General de Movilidad y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, a fin de conocer la fecha prevista para la licitación de las referidas concesiones, pues al parecer

están próximas a caducar, y la fecha prevista para que el nuevo sistema tarifario, que excluya las diferencias denunciadas, se haga efectivo. Igualmente hemos preguntado si tienen conocimiento de la existencia de esta disfunción en algún otro trayecto en los transportes interurbanos de Andalucía, así como la valoración de la posibilidad de introducir un sistema corrector transitorio que elimine las referidas diferencias hasta tanto se produzca la anunciada renovación de las concesiones.

Por otro lado reseñamos la queja 14/5937, en la que su promovente quiere ser considerada como parte interesada en un expediente sancionador incoado a raíz de la muerte de su madre en una residencia de mayores.

En esta queja hemos remitido una [Resolución](#) a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Granada, que avala dicha consideración, con base en la doctrina del Tribunal Supremo que diferencia entre denunciante simple y denunciante perjudicado, en los casos en que el resultado del expediente pueda producir efectos, tanto patrimoniales como morales, en la esfera jurídica de la persona denunciante.

### 1.3.2.4 Servicios Sociales

A lo largo del ejercicio 2015 hemos realizado un seguimiento a la información sobre la posible aprobación del **anteproyecto de nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía**, circunstancia que finalmente se ha producido en el mes de enero de 2016.

Este anteproyecto, tras la correspondiente tramitación, debe convertirse en una Ley que dé respuesta a las exigencias que plantea la atención social en una Comunidad Autónoma que ha pasado, y aún se encuentra sumida, por una pertinaz crisis económica, que ha traído consecuencias muy negativas a una gran parte de la ciudadanía que, por conocidas, no podemos dejar de considerar.

En primer lugar la elevadísima tasa de desempleo, que debe valorarse conjuntamente con la precarización de las condiciones laborales que hace que muchas personas estén continuamente a caballo entre el empleo y el desempleo y que además muchas familias que sí tienen ingresos periódicos se encuentren, por la escasa cuantía de estos, en situación de riesgo de exclusión social.

Esta insuficiencia de recursos económicos provoca, en muchos casos, el impago de los suministros de agua, luz y gas, pues el gasto prioritario es el de la comida, precarizándose así más aún las condiciones de vida de las personas.

Otra cuestión a considerar es la de la gran cantidad de personas que han perdido su vivienda por procesos de desahucio, más de 100.000 en toda España entre 2012 y 2014, según datos del Banco de España recogidos en un informe elaborado recientemente por Amnistía Internacional. La persona o familia que pierde su vivienda y no dispone o bien de ingresos suficientes para afrontar un alquiler o bien de una red de apoyo familiar o social, tiene un riesgo cierto de convertirse en una persona sin hogar en el corto plazo.

En definitiva, la nueva Ley de Servicios Sociales debe ofrecer herramientas para el establecimiento de un sistema de atención social eficaz y de calidad, que asegure además una financiación suficiente para que el ejercicio de los derechos que se reconozcan no quede condicionado por el agotamiento de las partidas presupuestarias.

Por otro lado, y como ya indicamos en nuestro anterior Informe Anual, la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha generado un panorama de incertidumbre

con respecto a la prestación de algunos servicios por parte de los municipios, entre ellos los servicios sociales que gestionan las corporaciones locales.

Según el régimen transitorio establecido en la LRSAL, a 31 de diciembre de 2015 las comunidades autónomas tendrán que asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, así como la cobertura inmediata de dicha prestación, previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios.

No obstante lo anterior, la Disposición Adicional Única del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dispone que las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la LRSAL, se preveían como propias de los municipios en diversas materias, entre ellas la prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Un ejemplo del desconcierto que ha generado la aprobación de la LRSAL lo encontramos en la [queja 14/3272](#) y queja 14/3269, donde el Ayuntamiento de Córdoba, ante las dudas suscitadas para el ejercicio de competencias en materia de cooperación internacional, elevó una consulta a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Dicha Secretaría de Estado trasladó la consulta al Ministerio de Hacienda y Administración Pública, organismo impulsor de la referida norma, que al cierre de este Informe no había llegado a dar respuesta al Ayuntamiento.

#### **1.3.2.4.1 Personas sin hogar**

**Las personas sin hogar en Andalucía son el principal exponente de la exclusión social que como consecuencia de la crisis ha crecido dramáticamente en nuestra Comunidad Autónoma.** Así, según el Informe FOESA 2014, el espacio social de la exclusión social, que suponía en torno a un 15,8% de los hogares en 2007, había aumentado casi 2 puntos en la primera etapa de la crisis, pero esa expansión se intensificaba notablemente después hasta el 21,9% de los hogares en 2013. Y si hablamos en términos de población y no de hogares, este empeoramiento se manifiesta todavía con más claridad, al ser los hogares de mayor tamaño los que más afectados se han visto, siendo los ámbitos del empleo (y su incidencia en los ingresos), de la vivienda y de la salud los que más han aportado al aumento de la fractura social.

En 2014 iniciamos de oficio, la queja 14/5644, referente a la atención que se presta a las personas sin hogar en Andalucía en la campaña de frío. Concretamente, solicitamos a todas las corporaciones locales, capitales de provincia, información acerca de su capacidad de acogida y alojamiento, equipos de calle y unidades móviles, número de demandas recibidas y personas atendidas, así como que nos trasladasen cualesquiera otras consideraciones que pudieran resultar de interés para la adecuada valoración de la queja.

Tras el análisis de la información recibida, hemos dirigido una [Resolución](#) a las referidas Corporaciones, así como a la Secretaría General de Servicios Sociales, que contiene una serie de Sugerencias y Recomendaciones.

Así, sugerimos mejorar la atención a las personas sin hogar, desde la óptica del reconocimiento de los derechos básicos que le son dados en el actual marco normativo, donde tenga cabida como principio el respeto a su dignidad y de atención a su situación de necesidad y vulnerabilidad, para lo que es necesario fortalecer la red de atención, contando para ello con todos los actores y entidades que trabajan con este colectivo, coordinando sus acciones y estableciendo mecanismos para la detección de necesidades y demandas.

Propugnamos también que desde la Junta de Andalucía se impulse un marco normativo que venga a especificar el nivel de competencia de las distintas Administraciones en la resolución de un problema que supera el ámbito local, por las propias características y movilidad de esta población.

En cuanto a la denominada campaña de frío, es necesario incrementar las plazas de alojamiento, la apertura de centros de baja exigencia así como el establecimiento de alertas de calle para intentar acoger a todas y cada una de las personas que se encuentren sin alojamiento y dada la existencia en muchos centros de la limitación del número de pernотaciones, evitar la salida a la calle al menos durante este período.

Finalmente sugerimos la reelaboración del concepto de “personas sin hogar”, para así confeccionar Planes Adecuados que pueden satisfacer los intereses de aquellas personas potencialmente encuadrables en ese concepto que sea evaluable, paliando muchos de los problemas que tales situaciones conllevan.

Junto a estas Sugerencias, hemos dirigido a todas las corporaciones locales objeto de esta queja una serie de Recomendaciones, que no reproduciremos en su totalidad por razones de economía, pero que vienen a incidir:

- En la coordinación de los recursos y el establecimiento de un recorrido de inclusión.
- En la realización de un censo de esta población.
- En el diseño de una política de vivienda propia para atender a este colectivo de personas.
- Y, finalmente, en la promoción de equipos o unidades de intervención de calle.

En el mes de diciembre de 2015 hemos terminado de recibir las respuestas a esta Resolución. Todas las Administraciones Públicas a las que nos hemos dirigido han mostrado, en general, su conformidad con las Sugerencias y Recomendaciones del Defensor del Pueblo, expresando cada una de ellas su valoración y aportando, en algunos casos, algunas reflexiones complementarias, por lo que procederemos al archivo de la queja, sin perjuicio del seguimiento de la misma en un periodo razonable de tiempo y sin perjuicio de las actuaciones concretas que seguiremos desarrollando cuando tengamos conocimiento de casos en los que la atención a las personas sin hogar sea insuficiente.

También tenemos que hacer referencia a algunas quejas referentes a la atención que se viene prestando a este colectivo en el municipio de Sevilla.

En primer lugar, la [queja 15/4843](#), incoada de oficio tras la recepción de quejas en esta Defensoría, tanto individuales como colectivas de Asociaciones y entidades ciudadanas de ayuda y apoyo a las personas sin hogar de la ciudad de Sevilla, en las que se denunciaba el trato otorgado a las personas sin hogar y una deficiente prestación del servicio que tiene encomendado la entidad adjudicataria del contrato de gestión del Centro Nocturno de Baja Exigencia dependiente de esa Administración Municipal.

Entre las circunstancias denunciadas se encuentran la falta de plazas para atender a todas las personas sin hogar que diariamente acuden a solicitar cobijo en el citado alojamiento; la no concesión de plaza a

personas enfermas necesitadas de una cama para poder recuperarse o la falta de supervisión de los menús por un nutricionista.

Una vez incoada la queja, procedimos a realizar una inspección del Centro Nocturno de Baja Exigencia, haciendo coincidir la misma con el momento de la admisión de las personas usuarias en el centro, así como del proceso de distribución de éstas por habitaciones y servicio de cena.

En dicha actuación pudimos comprobar el buen hacer del personal asignado al Centro, que desarrolló sus cometidos con gran profesionalidad, empatía y eficiencia. No obstante, la visita nos suscitó algunos interrogantes acerca de la infraestructura del centro (principalmente la accesibilidad del mismo), la organización, los criterios de admisión, la intervención que se realiza con las personas usuarias y las normas de régimen interior, por lo que hemos continuado la investigación con una solicitud de informe al Ayuntamiento de Sevilla, de cuyo resultado daremos cuenta en el informe correspondiente al ejercicio 2016.

Otra queja que se encuentra en trámite y de la que también daremos cuenta en el próximo informe ha sido presentada por una Asociación, ante la falta de respuesta a su petición de cesión de un espacio para atender a las personas sin hogar que no tengan cabida en los dispositivos municipales. Igualmente, reclaman que no se ha contestado a su solicitud de información acerca de los recursos municipales destinados a las personas sin hogar, entidades con las que tiene establecido concierto y el presupuesto destinado a asistencia social (queja 15/4834).

Otras dos quejas se han incoado de oficio ante el lamentable fallecimiento de sendas personas sin hogar en las calles de Sevilla. En la primera de ellas ([queja 14/5991](#)), se da la circunstancia de que el fallecido no había tenido contacto, en ningún momento, con los servicios sociales municipales, por lo que en dichos servicios se desconocía la grave situación del mismo.

Más compleja es la segunda de las quejas (queja 14/4161), aún en proceso de investigación. Consideran que desde el comienzo de la crisis económica en el año 2007, se ha triplicado el número de personas que pernoctan en la calle en Sevilla, resultando que este incremento ha desbordado la capacidad de respuesta institucional de los Servicios Sociales para atender a este colectivo desde una perspectiva integral para la recuperación de su nivel de vida.

En concreto expresan que el Centro de Orientación e Información Social (COIS) no ha aumentado el número de profesionales para la atención y seguimiento de los usuarios, atendiendo en la actualidad a unas 36 personas semanales para una demanda que supera las 20 personas diarias y critican la externalización de la Unidad Móvil pues supone una merma de la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía.

Por otro lado, señalan la concentración de todos los recursos de atención a las personas sin hogar en una misma zona de la ciudad, lo cual entienden que no es adecuado y destacan la existencia de una importante lista de espera para el CAM, así como que el Centro de Baja Exigencia “Virgen de los Reyes” de reciente creación tiene una capacidad para 40 personas y deja sin poder dar cobertura a 30-40 personas diariamente, indicando además que este centro estaba concebido como recurso de apoyo y no de sustitución del eliminado Centro de Baja Exigencia “Juan Carlos I” que tenía 20 plazas de acogida en horario de 17h a 8h.

Como se ha señalado, esta queja se encuentra aún en tramitación, encontrándonos al cierre de esta memoria a la espera del segundo informe solicitado al Ayuntamiento de Sevilla. No obstante, sin perjuicio de la respuesta que recibamos, cabe señalar la inexistencia de un censo o al menos una valoración del número

de personas sin hogar que pernocta en la calle, lo cual nos resulta imprescindible para la planificación de la política de atención a este colectivo. Sobre este particular, aunque no ha sido en respuesta a esta queja sino en respuesta a la Recomendación remitida en la queja 14/4661, el Ayuntamiento de Sevilla nos ha comunicado su intención de realizar un censo de personas sin hogar.

Aludimos finalmente a otra queja de oficio ([queja 15/4151](#)), iniciada tras tener conocimiento de la situación vivida por una persona sin hogar, que al parecer no solo sufrió una brutal agresión mientras pernoctaba en el porche de un cajero automático de una entidad bancaria, sino que además pudo haber recibido una atención médica inadecuada en el servicio de urgencias del Hospital Virgen Macarena de Sevilla y tampoco consiguió, una vez dado de alta en el hospital, una plaza en un centro de atención social en el municipio de Sevilla.

Esta actuación podría haber conculcado el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones de los sistemas públicos de salud y de servicios sociales y a la atención social a las personas que sufren marginación, pobreza o exclusión y discriminación social, por lo que se inició la referida actuación de oficio. Esta queja se encuentra en trámite al cierre de este informe, pendientes de recibir el informe solicitado al Hospital Virgen Macarena de Sevilla.

#### **1.3.2.4.2 Ayudas sociales**

Como señalamos en el informe del ejercicio 2014, debido a los programas de austeridad llevados a cabo por el Gobierno de la Nación, la aportación del Estado a los Servicios Sociales Comunitarios se ha reducido drásticamente. Si en 2008 correspondieron a las corporaciones locales de Andalucía 18,6 millones de euros para el Plan Concertado de Servicios Sociales, en 2015 la financiación estatal asignada ha sido de solo 5,3 millones de euros, similar a la de 2014.

Debe recordarse que la finalidad de esta aportación es mantener la Red de servicios sociales de atención primaria, gestionada por las corporaciones locales y proporcionar a la ciudadanía servicios sociales adecuados que permitan la cobertura de sus necesidades básicas. La aportación del Estado sirve para cofinanciar las prestaciones básicas de información y orientación, ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo y prevención e inserción social.

Por parte de la Junta de Andalucía, su aportación al Plan Concertado ha sido complementada en el ejercicio 2013 con la aprobación del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Este Decreto tuvo su continuación en 2014 mediante Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía. Este decreto-ley se articula en tres grandes ejes, el Plan de Inclusión a través del Empleo (conformado por el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía y el Programa Extraordinario de Inserción Sociolaboral), el Plan Extraordinario de Solidaridad de Andalucía (conformado por el Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, y la Ampliación de las Ayudas Económicas Familiares) y el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria.

Por Orden de 20 de marzo de 2015 se prorrogó para 2015 el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía, con una dotación inicial de cuarenta millones de euros y el Programa Extraor-

dinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, con una dotación inicial de seis millones quinientos mil euros.

Es innegable el esfuerzo económico que supone, en el contexto de la economía andaluza, destinar estas cantidades económicas a actuaciones que, especialmente en el segundo caso, el del Programa Extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social, al no generar retornos, entran de lleno en el concepto de solidaridad.

Sin embargo, un examen pormenorizado de las cifras revela que el esfuerzo es insuficiente, y prueba de ello son las quejas que venimos recibiendo en esta Defensoría del Pueblo, pues en una hipotética distribución, por ejemplo, del importe finalmente consignado para estas ayudas para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social (6.277.400€ para el ejercicio 2015) entre los 496.600 hogares en los que todos sus miembros activos están en paro, corresponderían unos 12,64€ por hogar.

O si planteáramos la misma hipótesis de distribución de las cantidades consignadas en el Programa Extraordinario de Ayuda a la Contratación de Andalucía (40.000.000€) para contratos a realizar a una población activa desempleada de un millón de personas, representaría unos 40€ por contrato de trabajo.

Evidentemente se trata solo de un ejercicio de aproximación matemática que no tiene en cuenta muchos factores esenciales, pero entendemos que suficientemente reveladora de la situación y de la falta de capacidad del sistema público de servicios sociales para atender las situaciones de necesidad de extrema urgencia que debe afrontar.

Del análisis de las quejas recibidas, pueden distinguirse, a efectos meramente expositivos, cuatro grandes grupos.

En primer lugar, aquellas quejas que se refieren a la denegación de ayudas sociales, bien por la falta o insuficiente dotación presupuestaria, o bien a que la persona solicitante no reúna la suficiente puntuación en el caso de convocatorias realizadas bajo el sistema de concurrencia competitiva, lo cual en definitiva suele revelar también una dotación presupuestaria insuficiente.

Lo cierto es que en la mayoría de estas quejas, tras su investigación, observamos que los servicios sociales comunitarios vienen interviniendo adecuadamente poniendo a disposición de las familias los recursos de los que disponen para atender a las situaciones de necesidad.

El problema es que una buena parte de las personas que acuden a nosotros arrastran una historia de atención social de varios años, en los que han tenido que ir solicitando ayudas de emergencia para suministros vitales, para deudas por alquiler, para gastos de comunidad o de alimentos, e incluso algunas de ellas han sido contratadas a través del Programa de Ayudas a la Contratación. Se trata de casos de pobreza crónica, que se palían temporalmente por las ayudas que van recibiendo, pero reaparecen continuamente ante la inexistencia de ingresos estables que les permitan afrontar los gastos cotidianos de subsistencia (queja 14/4342, queja 14/4557, queja 15/1636, queja 15/1097, queja 15/1030, queja 15/0834...).

Entre las situaciones de necesidad más comunes que venimos detectando, se encuentra la de aquellas quejas en las que los interesados manifiestan su falta de recursos para afrontar las facturas de los suministros, normalmente de agua y de luz. Observamos casos de personas que vienen solicitando ayudas sociales de emergencia, conscientes del elevado periodo de tiempo que requiere la tramitación del salario social. El problema es que las partidas presupuestarias destinadas para tal fin se agotan con rapidez (queja 15/0073,

queja 15/5464, queja 15/5423, queja 15/3801), lo que conlleva una situación de riesgo inminente de interrupción de los suministros por impago.

A este respecto cabe recordar, como hemos dicho en la [queja 14/5352](#) y [queja 14/4839](#), que el artículo 20 del Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, prevé que cuando a la vista de la documentación presentada, se aprecie que concurren situaciones de emergencia social, la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente, podrá conceder el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter provisional, continuándose la tramitación conforme al procedimiento ordinario. Las mensualidades percibidas con tal carácter se computarán dentro del período para el que se concede el Ingreso Mínimo de Solidaridad en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Un caso particular, afortunadamente solucionado tras nuestra intervención, es el de aquellas personas que no han sido inscritas en el padrón municipal por algunos ayuntamientos, debido a que no cuentan con un domicilio propio ([queja 15/1680](#), [queja 14/4984](#), [queja 14/5027](#)). Esta ausencia de empadronamiento conlleva la imposibilidad de acceder a prestaciones y servicios sociales y sanitarios.

En este sentido, debemos hacer referencia a la Resolución de 30 de enero de 2015, publicada el 24 de marzo, del Presidente del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por la que se fijan y dan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre actuaciones del Padrón Municipal.

Dicha norma, vino a unificar criterios sobre una cuestión que ha sido de gran importancia en los últimos años pues debido a la crisis económica, muchas personas han perdido la vivienda habitual y han pasado a vivir en condiciones de infravivienda. Al no empadronar a estas personas, se les abandona en un limbo jurídico a todas luces injusto.

En su apartado 3.3, con el título el empadronamiento de personas sin domicilio, en su párrafo primero figura que puede y debe aceptarse como domicilios válidos del Padrón las infraviviendas, refiriéndose de forma expresa a chabolas, caravanas, cuevas, etc..., no siendo ello óbice para no ser empadronados, tal como concluye dicha instrucción. En estos casos se implica directamente a los servicios sociales y se requiere que sean éstos, con el apoyo de la Policía Local, los que acrediten dicha situación.

En segundo lugar destacamos la recepción de varias quejas presentadas por personas que demandan que las administraciones públicas, principalmente los ayuntamientos, las contraten a través de los programas de fomento del empleo que gestionan ([queja 14/6057](#), queja 15/5409, queja 14/3256, queja 15/0686, queja 15/5697).

En tercer lugar hay algunas quejas cuyo denominador común es que han sido presentadas por entidades del tercer sector. En las mismas se denuncian diversas dificultades para llevar a cabo su actividad solidaria. Estas dificultades son el retraso en el abono de subvenciones concedidas estando los proyectos ya ejecutados y justificados (queja 15/5400, queja 15/5401, queja 15/5304); la escasez de recursos para el desarrollo de la actividad (queja 15/5419); y, finalmente, la supuesta arbitrariedad de la Administración autonómica en su labor fiscalizadora de los expedientes de subvención (queja 15/5372).

Finalmente destacamos que se han presentado varias quejas por el inadecuado trato dispensado por el personal de trabajo social a las personas usuarias de los servicios sociales o por disconformidad con la actuación de dicho personal, denunciando discriminación en la atención y/o en la concesión de ayudas.

También, como explicaremos más adelante, se han presentado quejas por disconformidad con los horarios de atención al público en los Centros de Servicios Sociales, que los promotores de estas quejas consideran insuficientes.

Sobre este grupo de quejas, hay que destacar que el trabajo y la dedicación de los profesionales de la atención social en ocasiones no es suficiente para atender a determinadas personas o unidades familiares que presentan comportamientos altamente conflictivos, al ser incapaces de gestionar adecuadamente sus recursos tanto económicos como relacionales. Se trata de unidades familiares que requieren de un tutelaje permanente, que los servicios sociales no tienen capacidad para ofrecer y que incluso algunas de estas familias rechazan (por ejemplo en la queja 12/6579).

Con respecto a las quejas por disconformidad con los horarios de atención al público en los Centros de Servicios Sociales, debemos señalar, en primer lugar, que dicha decisión forma parte del núcleo de autoorganización de la administración pública. También que somos conscientes de que el personal de los centros de servicios sociales (trabajadores y trabajadoras sociales, educadores, psicólogos y cualquier otro personal) necesita tiempo y espacio de reflexión y elaboración para poder cumplimentar los numerosos informes y actuaciones que deben realizar. No obstante, consideramos que debe hacerse un esfuerzo por compatibilizar esta evidente necesidad con un horario de atención al público lo más flexible posible, pues se trata de una exigencia razonable dentro de una atención de calidad a las personas (queja 14/2827 y queja 15/5409).

Un problema que se plantea también con cierta recurrencia es el de la supuesta mala atención por parte de algún profesional de los servicios sociales, o bien del personal de recepción de los centros de servicios sociales, a una persona usuaria de los mismos (queja 15/5621, queja 15/5760, queja 15/0941, queja 15/0552, queja 14/3271).

Se trata de supuestos en los que esta Defensoría difícilmente puede intervenir, al tratarse de interpretaciones subjetivas acerca de la calidad de la atención prestada. En cualquier caso, y sin perjuicio de nuestro convencimiento de que la inmensa mayoría de los profesionales de los servicios sociales ofrecen una atención profesional de calidad, ello no obsta para que insistamos en la necesidad de extremar los esfuerzos para que el servicio público que se presta resulte a plena satisfacción del usuario o usuaria (queja 15/0552).

### **1.3.2.5 Programa de Solidaridad con los andaluces**

Esta Institución viene realizando desde hace varios años un tratamiento especial del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía (también conocido como Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) o Salario Social) debido al impacto que éste tiene en las situaciones producidas por la crisis económica, con persistencia de falta de empleo y por ende de ingresos económicos, aumentando así indefectiblemente el número de personas que acuden al mismo como único recurso que les posibilite un mínimo de subsistencia.

Esto ha llevado a que en 2015 se hayan tramitado 205 quejas referidas al programa, lo que ha supuesto un incremento de más del 43% con respecto a las tramitadas el pasado año.

Como se recordará, en su momento abrimos de oficio la queja 14/1285, ante las disfuncionalidades que se observaban en la gestión y aplicación del Programa de Solidaridad 2014. En ésta hacíamos mención a la

necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos, mejorar los procedimientos y el cumplimiento de los plazos recogidos en la norma con el fin de que ninguna solicitud que cumpliera los requisitos quedara sin ser atendida por limitación presupuestaria.

Ello nos llevó en el mes de febrero de 2015, a efectuar [Resolución](#) a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, para que se dicte resolución que ponga término al procedimiento de las personas afectadas, aprobando definitivamente el reconocimiento y concesión del Programa de Solidaridad a las solicitudes que hay en espera desde hace meses; se adopten las medidas necesarias en lo que se refiere a la dotación de los medios materiales y personales a las Delegaciones Territoriales de esa Consejería, con la finalidad de que se resuelvan las solicitudes en espera que reúnan los requisitos exigidos, a la mayor brevedad y urgencia posibles y las que se vayan presentando, en el plazo legalmente establecido de dos meses y se arbitre la dotación de los fondos suficientes para hacer frente a las solicitudes de acceso al Programa que se presenten en 2015.

Estas Recomendaciones, en líneas generales fueron aceptadas, por cuanto que la partida presupuestaria destinada a Salario Social para 2015, pero con la que se estaba pagando expedientes en espera de 2014, fue ampliada en un primer momento en más de 50 millones de euros y en uno posterior, con otros veinte millones de euros.

No obstante, hemos proseguido nuestras actuaciones, por cuanto que durante su tramitación pudimos conocer que las Delegaciones Territoriales que acaparaban un mayor retraso en la tramitación y pago del IMS, eran las de Sevilla y Cádiz, lo que propició que realizáramos a las mismas sendas visitas, fruto de las cuales, así como del resto de la información que se ha ido incorporando al expediente procedente de varios organismos como es la Intervención General de la Junta de Andalucía, hemos elaborado una valoración y conclusiones que culminan con las siguientes propuestas que, aunque aún no han sido trasladadas a la Administración competente, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sí las podemos avanzar en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía:

**1.** Se hace necesaria la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo actual tanto de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales como de las Intervenciones Delegadas de estas provincias, a las que también se las debe dotar de una RPT (Puestos de Trabajo) acorde a su estructura y especiales funciones de gestión económica.

**2.** Hasta tanto se solucione el problema de necesidad de personal estable, se lleve a cabo la descarga de trabajo de estas Delegaciones y de las Intervenciones, en otras Intervenciones Delegadas o mediante la dotación de efectivos especializados mediante un plan de choque.

**3.** Que por la Intervención General se dicten Instrucciones Generales de obligado cumplimiento para todas las Intervenciones Generales Provinciales en orden a la homogeneización del procedimiento de gestión económica en todas las provincias, en dos cuestiones fundamentales:

**a)** Si los documentos contables de fiscalización del Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) han de ser globales o han de incluir Anexo de Tercero, dando las instrucciones oportunas al respecto.

**b)** Establecer criterios de priorización de materias a intervenir y fiscalizar, mientras sigan existiendo problemas de personal, que permitan que unas materias no se releguen con respecto a otras de igual calado social.

4. Ampliar el crédito presupuestario destinado al IMS, hasta la cuantía necesaria para absorber la demanda existente y se pueda cumplir lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, en cuanto al plazo de resolución de este procedimiento, cifrado en dos meses, de ser necesario mediante medidas presupuestarias extraordinarias.

5. Se proceda a la modificación urgente de la actual normativa reguladora del Programa de Solidaridad, Decreto 2/1999, de 12 de enero, hasta tanto se apruebe la Ley Andaluza de Renta Básica, en desarrollo del artículo 23 del Estatuto de Autonomía. Dicha modificación habrá de estudiar necesariamente las siguientes cuestiones:

a) La modificación del artículo 2.b) del mencionado Decreto 2/1999, en cuanto a los beneficiarios del programa, considerando como tales a todas las personas solicitantes que constituyendo unidades familiares independientes se encuentren empadronadas y residan en un mismo domicilio junto con otras, siempre que se acredite la independencia de cada una de ellas.

b) La supresión del artículo 12 del Decreto 2/1999 y que se tome en consideración como fecha de referencia para la concesión del IMS, la de solicitud presentada por la persona demandante del Programa dentro del período legal de resolución. Ello no ocasionaría perjuicio alguno si el procedimiento se tramitara en el plazo de dos meses previsto en el Decreto Ley 7/2013.

c) Se estudie y regule la participación de los Servicios Sociales Comunitarios como órganos colaboradores en la fase inicial de Procedimiento, vía Convenio, vía regulación normativa.

d) Se estudie y determine si efectivamente el IMS es una subvención o un ingreso o prestación económica de otra naturaleza, adecuando en su caso el procedimiento de gestión económica a lo que al respecto se decida.

e) Que la Tesorería pague el salario como si de una nómina se tratase y no fuera todo el dinero a la Cuenta de Funcionamiento de la Delegación Territorial, aunque previamente habría de darse un paso intermedio y es que se preparara el Programa Syrus para su conexión informática con las bases de datos de la Seguridad Social, Empleo Estatal, el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y los Ayuntamientos (Empadronamiento) a efectos de comprobar las condiciones exigidas por la norma.

f) Tramitación contable independiente y técnica de muestreo como medida de fiscalización que se considera necesaria, previa la validez de la información telemática que conste en el Sistema.

También debemos volver a incidir dentro de las quejas tramitadas en este año en relación al Programa de Solidaridad, en los retrasos y dilaciones excepcionales que se producen en la tramitación y pago de ingresos mínimo de solidaridad, conocido comúnmente como Salario Social, cuya tramitación se puede dilatar incluso más de nueve meses, en los casos de las provincias de Sevilla y Cádiz, ([queja 14/0040](#), [queja 14/2560](#), [queja 14/2893](#), [queja 14/4866](#), [queja 15/0162](#), [queja 15/0399](#), [queja 15/1547](#), [queja 15/2033](#), [queja 15/2224](#), [queja 15/2525](#), [queja 15/4005](#)).

Finalmente, por su singularidad, nos referiremos a que hemos recibido algunas quejas planteadas por extranjeros residentes no comunitarios que piden que la cobertura de IMS se extienda, posibilitándoseles así ser beneficiarios del mismo. En especial queremos destacar la queja 15/4733 cuya promotora nos exponía ser de nacionalidad nigeriana al igual que su esposo, residentes en un municipio sevillano y que en representación de su familia, en fecha 11 de diciembre de 2014, solicitó dicha prestación social.

La solicitud le vino denegada por considerar, en atención a lo dispuesto en el artículo 3. apartado 3b del Decreto 2/1999, de 12 de enero, que *“el solicitante no cumple con el requisito exigido para acceder a este programa de ser ciudadano de la Unión Europea”*.

Añadía, que interpuso en tiempo y forma Recurso de Alzada, y que entre otras fundamentaciones hizo constar expresamente que *“la unidad familiar está integrada por sus hijos dos menores españoles”* y que el tercero, tenía en trámite la solicitud de la nacionalidad española por haber nacido en España.

A este respecto, hemos de decir que hace más de una década y en relación con el mencionado artículo del Decreto 2/1999, en el expediente de Queja 04/1880 recibimos informe de la en su día Dirección General de Servicios Sociales e Inclusión Social, en el que se nos manifestaba que *“aun así, se ha venido realizando una interpretación favorable del artículo mencionado, tendente a la admisión del colectivo de extranjeros no ciudadanos de la Unión Europea, siempre que algún miembro de la unidad familiar, aunque fuere menor de edad, ostente la nacionalidad de algún miembro de la Unión Europea”*.

Admitida la queja a trámite, interesamos de la Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales informe, enviando copia de la resolución denegatoria motivada, por separarse del criterio seguido en actuaciones precedentes. En cuanto al recurso de alzada, si estuviera en fase de estudio y valoración, consideramos que el mismo debería ser estimado, procediéndose en consecuencia a la adopción de resolución de inclusión en el Programa de Solidaridad y la concesión del Ingreso Mínimo de Solidaridad solicitado por la interesada, habida cuenta de la existencia de personas menores ciudadanas de la Unión Europea en su unidad familiar. A la fecha nos encontramos a la espera de la preceptiva respuesta a nuestra petición de informe.

Finalmente, en el Informe Anual del año pasado, terminábamos este capítulo de prestaciones sociales haciendo referencia a la Jornada organizada en diciembre de 2014 por esta Defensoría, junto a un sector importante de los movimientos sociales y Entidades del Tercer Sector de Acción Social, bajo el título [“Avanzando en derechos y cobertura social”](#) y que tenía por objetivo avanzar en un modelo de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo, o en palabras del Estatuto de Autonomía de Andalucía, de Renta Básica, que cubra a los sectores sociales más vulnerables, plantear y proponer el diseño de un modelo acorde a las necesidades actuales que ayude a la propuesta que se vaya a efectuar desde la Administración en orden a la futura Ley de Renta Básica, debatir con los sectores sociales implicados el diseño del modelo de Renta de Garantía de Ingreso Mínimo que venga a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas y elevar las propuestas a la Administración.

Fruto del debate y de las aportaciones del trabajo realizado en la misma se produjeron diversas conclusiones que agrupamos en dos apartados. Uno de carácter fundamental, que viene a establecer las pautas generales en las que enmarcar el GIM y, otro, más general, que debería formar parte del armazón de la futura Ley de Renta Básica, cuyo compromiso viene recogido en el art. 23 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que *“determina que el sistema de Bienestar público lo integra las prestaciones sociales a la que todos tienen derecho en condiciones de igualdad, y el derecho de todos a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”*.

Con carácter general y singular de los sistemas existentes en nuestro país, podemos decir que existen varios aspectos que definen la realidad actual, siendo éstos:

- *Un contexto con niveles altos de pobreza y sin prestación alguna.*
- *Falta de articulación de los sistemas de prestaciones, lo que ha generado grandes desigualdades entre unos territorios y otros.*
- *Ausencia de una normativa reguladora a nivel nacional, dejando en manos de las autonomías la creación y desarrollo de programas y normas que generan derechos no igualatorios y diferentes.*
- *Falta de consenso sobre el modelo a seguir.*
- *En estos momentos los Servicios Sociales se encuentran sin recursos, mientras que los de empleo no parecen adaptados al contexto actual.*
- *Y, por último, las actuaciones de las políticas sociales se encuentran limitadas por el objetivo de la reducción del gasto público.*

En el caso de Andalucía y en relación al modelo actual, se considera que el Ingreso Mínimo de Solidaridad o Salario Social no responde a las necesidades de la población demandante. Los retrasos en el pago, los recursos destinados, a todas luces insuficientes, el nivel de cobertura y los cambios producidos en la población no cubren las expectativas que existían sobre este Programa. Es por ello que se considera un programa obsoleto que no da respuesta a las necesidades de la población y escasamente cubre los objetivos con los que se concibió, por lo que se considera agotado en estos momentos y necesaria su sustitución.

Con respecto a la elección del posible modelo de renta, existe una gran confusión terminológica en estos momentos centrándose éste en un debate ideológico sobre dos posibles propuestas: una la denominada renta básica universal y otra la renta básica condicionada. En principio, en el debate suscitado hubo varias voces que propugnaban que fuese la Administración del Estado, mediante regulación de carácter general, la que garantice a las familias en situación o en riesgo de exclusión, como derecho subjetivo, la concesión de una renta mínima que les permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y básicas y que garantice unos niveles de vida dignos, aunque también hubo posiciones que defendían el modelo de renta básica universal.

Actualmente las competencias sobre la prestación económica en los *Sistemas de Rentas Mínimas Garantizadas* son exclusivamente de las Comunidades Autónomas, tanto en la regulación como la financiación. Para delimitar las competencias es necesario que consideremos en la discusión las tendencias actuales a establecer los derechos diferenciados o dos tipos de prestaciones: la económica y los planes de inclusión.

En cuanto los aspectos de carácter fundamental, podemos decir que son las consecuencias directas y de consenso generalizado que deben establecerse en el momento de contar con una futura Ley de Renta Básica en Andalucía, siendo éstos los siguientes:

La norma que regule la renta mínima ha de superar los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción, basadas en el empleo, debiendo considerarse a las personas beneficiarias de la misma como colectivo prioritario para la inserción laboral, la vivienda, la salud y la educación.

Se ha de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por el riesgo, permanencia y/o cronificación en la situación de exclusión o no adecuación a los perfiles, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

Es necesario prever la compatibilidad de la prestación con el ejercicio de una actividad laboral, durante el tiempo que se estime oportuno, con la finalidad de que no se produzca la desincentivación de la ocupabilidad de las personas preceptoras.

Sería necesario articular algunas excepciones en las ayudas para que, en los supuestos en los que al miembro de la familia en situación de riesgo de exclusión o en exclusión social, del que dependa el resto, se le terminen las prestaciones, no pueda quedarse sin ningún ingreso económico cuando concurren determinadas circunstancias, sobre todo, si hay personas menores.

Por parte de las Administraciones gestoras de estas prestaciones, se ha de llevar a cabo un máximo esfuerzo en su tramitación, ya que la naturaleza de las mismas hace imprescindible que se perciban en el plazo previsto para ello, sin dilaciones o demoras indebidas, debiéndose arbitrar con dicha finalidad cuantas medidas se consideren oportunas.

Se ha de garantizar que el cambio de residencia de una Comunidad a otra, no conlleve la pérdida de la prestación, debiendo preverse la movilidad interterritorial de las personas beneficiarias.

La necesidad de que por parte de las Administraciones públicas se consignen en sus Presupuestos, las partidas económicas necesarias destinadas a satisfacer la garantía de unos ingresos mínimos a las familias en situación o en riesgo de exclusión social, para que puedan atender a sus necesidades básicas.

Es necesaria la voluntad política, pero el establecimiento de la Renta de Garantía de Ingreso (RGI), debe coexistir con un modelo productivo que genere ingresos y reduzca la demanda de este tipo de prestaciones.

En cuanto a los aspectos de carácter general:

**1. Sobre el reconocimiento del derecho:** El debate se centró en la conveniencia o no de ligar la renta a un plan de inserción laboral o inclusión social. En general, se defendió un sistema de doble o triple derecho: garantía de ingresos, inserción laboral y/o inclusión social.

Se considera que debe existir un pacto estatal para la Renta Básica. Supondría alcanzar una homologación y compatibilización entre los distintos territorios y autonomías, de esta forma se unificarían los distintos sistemas existentes en las CCAA. Todo esto se podría producir con el establecimiento de una renta mínima como derecho subjetivo nacional con un compromiso de financiación con cargo a los presupuestos del Estado.

**2. Condiciones de los perceptores:** Se debatió sobre si debía ser una prestación unipersonal o contemplar y basarse en criterios que tienen que ver con la unidad familiar o de convivencia.

**3. Cuantía y devengo:** Se partía de entender que la renta de garantía de ingresos es una cuestión fundamentalmente de derecho, más que de cuantías. El concepto de garantía es algo que debe estar presente en la denominación. El problema es el concepto de mínimo, que podría relacionarse con lo básico que necesita una persona y una familia para subsistir. Por ello, no se debe garantizar unos ingresos mínimos sino dignos.

**4. Compatibilidad de las prestaciones:** En relación a las prestaciones contributivas existió acuerdo en que las rentas se complementarían hasta el nivel fijado como mínimo o digno de prestación económica. En lo relativo a las no contributivas, existieron diversas posturas: complementariedad, sin ningún tipo de incompatibilidad; desaparición de otro tipo de prestaciones no contributivas y su inclusión en el sistema de renta o garantía de ingreso y la opción de elección por parte de la persona perceptora. Por otro lado, se consideró que habría que diferenciar la base de la prestación y los complementos directos asociados.

**5. Financiación:** Aunque la iniciativa podía partir de las CCAA, se piensa que las rentas tendrían que establecerse a nivel nacional. Fue unánime el debate en la necesidad de establecer el derecho subjetivo a nivel del Estado para la prestación económica, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas,

las cuales puedan complementar o compatibilizar con sus sistemas actuales. Es decir, estaríamos ante un modelo de financiación compartida entre la administración central y autonómica.

**6. Sobre el Plan de Inclusión:** La postura mayoritaria propuso que la prestación económica se pueda percibir en cuanto se presenten las solicitudes y demuestre la necesidad, y que a partir de ese momento se empiece a trabajar sobre los planes de inclusión. Es decir, que sean dos derechos independientes, aunque estén relacionados. Es también una opinión mayoritaria que la duración de la prestación sea mientras dure la situación de necesidad. Existió acuerdo en poner plazos para la resolución de las prestaciones y también para la elaboración de los Planes.

**7. De la gestión y competencias de las Administraciones:** Sobre el departamento de la administración de la Administración del estado, que debería tener la competencia para su reconocimiento, se apostó por que fuera la Seguridad Social en su parte no contributiva.

También hubo unanimidad en que las Administraciones Locales, a través de los Servicios Sociales Comunitarios, tuvieran un papel en el Sistema de Renta e Inclusión y que los Ayuntamientos gestionaran la concesión de las prestaciones y del plan de inclusión, incluida la valoración.

Otra opción contraria a la anterior, y que contó con un apoyo importante, apostó por que la competencia, tanto sobre la prestación económica como sobre el plan de inclusión, se realizara a nivel autonómico, aunque era necesaria la participación de los Servicios Sociales de la Administración Local.

## 1.3.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES NO ACEPTADAS

### Actuaciones de oficio

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

- [Queja 15/1096](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a demora P.I.A. de dos menores de edad (PECEF).
- [Queja 15/2321](#), dirigida a las 8 Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, al Ayuntamiento de Rus y al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a desistimientos P.I.A. en fase de propuesta de P.I.A.
- [Queja 15/4151](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla y al Hospital “Virgen Macarena”, relativa a presunta Agresión sufrida por persona sin hogar en Sevilla: atención social y sanitaria recibida.
- [Queja 15/4843](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a denuncias mala prestación del servicio del centro nocturno de baja exigencia PSH Ayuntamiento de Sevilla.
- [Queja 15/5384](#), dirigida al Ayuntamiento de Benalmádena y a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Málaga, relativa a posible cierre de Residencia de Mayores en Benalmádena.
- [Queja 15/5568](#), dirigida a las 8 Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a efectividad de la dependencia moderada.

## **Colaboración de las Administraciones**

En el ejercicio 2015 la colaboración de las Administraciones responsables en materia de dependencia y Servicios Sociales para con esta Institución, ha seguido sufriendo dilaciones, que se compensan en cualquier caso con el alto porcentaje de respuestas aceptando la pretensión de la persona afectada o la Resolución adoptada por esta Defensoría.

## **Resoluciones no aceptadas**

La práctica totalidad de las Resoluciones dirigidas por nuestra parte a la Administración autonómica y a la local (en menor cantidad), han sido aceptadas por la misma.

**1.4. EDUCACIÓN**

1.4.1	Introducción	115
1.4.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	116
1.4.2.1	Educación Infantil 0-3 años	116
1.4.2.2	Escolarización del alumnado	118
1.4.2.3	Instalaciones escolares	120
1.4.2.4	Convivencia en los centros escolares	122
1.4.2.5	Servicios educativos complementarios	124
1.4.2.6	Equidad en la Educación	127
1.4.2.7	Formación Profesional	133
1.4.2.8	Enseñanzas de Régimen Especial	135
1.4.3	Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas universitarias	136
1.4.3.1	Acceso a la Universidad	137
1.4.3.2	Convocatoria de ayudas para la obtención del B1	138
1.4.4	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	139

## **1.4. EDUCACIÓN**

### **1.4.1 INTRODUCCIÓN**

En los últimos años hemos asistido a un cualitativo cambio en la temática de las quejas que afectan al ámbito educativo. Atrás queda el protagonismo de los procesos de escolarización del alumnado y la conflictividad generada en determinados centros escolares, muy demandados por las familias, donde la oferta de plaza era insuficiente. Un tiempo en el que algunas familias no dudaban en usar distintas técnicas defraudatorias para conseguir la admisión de sus hijos en el colegio deseado, a costa del perjuicio de otras unidades familiares que concurrían en el proceso y con un mayor derecho a obtener la plaza escolar.

Tenemos el pleno convencimiento de que a este cambio ha contribuido la existencia de una normativa que dificulta el uso de medios defraudatorios en la escolarización del alumnado. Pero sin duda el punto de inflexión se produce cuando la adversa coyuntura económica por la que atraviesa el país comienza a dejar huella en muchas familias. Es a partir de entonces cuando la Educación se perfila como un instrumento para compensar la pobreza y la desigualdad. Es en este momento cuando proliferan los estudios que ponen el acento en los vínculos existentes entre el derecho a la educación y la equidad social en el contexto actual de desigualdad y pobreza.

Y no podemos estar más de acuerdo con algunas conclusiones de estos trabajos. Teóricamente la educación obligatoria es gratuita, pero a nadie se le escapa que junto con el acceso gratuito a una plaza escolar o a los libros de textos, existen otros muchos conceptos que algunas familias no pueden asumir. Sin embargo, la situación económica de la familia nunca puede condicionar el acceso de los niños al conocimiento y las competencias que les aporta el legítimo ejercicio de su derecho a la educación.

La nefasta situación económica que ha llevado a muchas familias a la pobreza, está ocasionando un cambio en la finalidad para la que fueron creados algunos servicios complementarios educativos, especialmente el comedor escolar. De poco le sirve a un niño contar con una plaza escolar o con libros y material si no dispone de una alimentación adecuada a sus necesidades. De esta forma, el comedor escolar ha dejado de ser un servicio para la conciliación de la vida familiar y laboral para convertirse en un instrumento de políticas sociales.

Estas circunstancias han tenido su reflejo, como no podía ser de otro modo, en la temática de las quejas. Se ha incrementado el número de reclamaciones sobre comedores escolares, especialmente tras la entrada en vigor del Plan de Garantía Alimentaria dirigido al alumnado en situación de riesgo exclusión social. El ingente número de niños en esta situación y la ausencia de un incremento paralelo de las plazas para el comedor escolar han generado un importante número de reclamaciones de familias que no han tenido posibilidad de acceder al mismo.

Por otro lado, la contención del gasto público y las limitaciones presupuestarias de los últimos años está afectando a la educación especial. La atención que recibe el alumnado con discapacidad ha sufrido un retroceso en los últimos tiempos, con el consiguiente y comprensible temor de la comunidad educativa a que los avances que con tanto esfuerzo se han conseguido en este ámbito puedan verse afectados de manera negativa. Un hecho que se refleja también en las quejas. En este caso las diferencias no son tanto

cualitativas ya que los problemas se repiten -ausencia de medios personales ni materiales- como cuantitativas, por el incremento del número de reclamaciones.

Para concluir este apartado introductorio hemos de referirnos a un asunto sobre el que esta Defensoría viene incidiendo desde hace tiempo: La necesidad de alcanzar un pacto por la Educación.

Traemos de nuevo este asunto a colación porque se ha iniciado una nueva legislatura en el país en la que anuncia la posibilidad de modificar la normativa en materia educativa. Recordemos que desde la entrada en vigor de la Constitución española se han promulgado ya muchas leyes orgánicas reguladoras del derecho a la educación, cada una de las cuales ha venido a modificar, con mayor o menor intensidad, el sistema educativo anterior, estableciendo unos periodos de adaptación e implantación que, en algunos casos, ni siquiera se han podido cumplir al ser derogados antes de su puesta en funcionamiento. Comprobamos como con cada nueva norma educativa, fruto de la legítima alternancia política, se cambian los objetivos, la organización, los principios pedagógicos, o los sistemas de evaluación de cada una de las distintas etapas educativas.

Ocurre, sin embargo, que la implantación de un sistema educativo es una ardua labor que requiere un periodo de tiempo de adaptación mínimo para su puesta en práctica y para valorar sus resultados.

La Educación no solo es un elemento para la satisfacción de las necesidades de formación para el libre desarrollo de las personas sino también un factor que contribuye al desarrollo social y económico de los países. Pero a pesar de este criterio comúnmente compartido sobre la trascendencia de la Educación, hemos de lamentarnos de que hasta la fecha no haya resultado posible alcanzar un acuerdo sobre esta materia.

Este acuerdo o pacto no es tarea fácil, sobre todo teniendo en cuenta que ese sistema educativo estable por el que venimos abogando ha de surgir inexcusablemente del consenso de las distintas fuerzas políticas con responsabilidades en el ámbito estatal y autonómico, conforme al vigente marco competencial establecido en nuestra Constitución española.

## **1.4.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE: ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS**

### **1.4.2.1 Educación Infantil 0-3 años**

Durante años el principal problema suscitado en el Primer Ciclo de la Educación Infantil (0-3 años) ha venido siendo el importante desfase entre el número de plazas ofertadas por la Administración educativa y las demandadas de las familias, siendo las primeras siempre insuficientes. Esta circunstancia daba origen a la presentación de un ingente número de reclamaciones.

Por el contrario, el número de quejas en los últimos ejercicios, y con mayor intensidad en 2015, ha descendido significativamente al haber desaparecido esa diferencia entre la oferta y la demanda de plazas. Ahora bien, la razón de ello no se encuentra en el incremento de este tipo de recurso sino en que paulatinamente, a medida que han ido pasando los años instalados en la actual situación de crisis económica, ha disminuido el número de familias que, por desgracia, al encontrarse uno o ambos progenitores sin ocupación laboral, han dejado de requerir dicho servicio de atención socioeducativa tan beneficioso para sus hijos pequeños al posibilitarle un mejor desarrollo integral a través del aprendizaje y del contacto social con iguales.

Algunas familias han optado de “motu proprio” no solicitar una plaza con el propósito de dedicarse al cuidado de los menores por tener ahora tiempo para ello al no desempeñar ninguna actividad laboral, pero es cierto que aquellas otras que aún en esas circunstancias sí la solicitaron porque prefieren, sin embargo, que sus hijos reciban dicha atención socioeducativa, se les desestima su petición por no obtener la puntuación necesaria en los procesos de baremación de solicitudes. Recordemos que el hecho de que los padres realicen una actividad laboral es uno de los criterios de prioridad establecidos en el procedimiento de escolarización cuando en el centro docente solicitado se han presentado más solicitudes que plazas existentes.

En estos últimos casos, además, se argumenta por los afectados el que estando entonces, de esta manera, “obligados” a ocuparse de la prole por no poder llevarlos a un centro o escuela infantil, esta misma circunstancia les impide realizar una búsqueda activa de empleo.

Esta misma coyuntura, es decir, la merma de los ingresos de la unidad familiar como consecuencia de la inexistencia de renta por trabajo, es la que provoca que se hayan seguido planteando quejas relativas a la discrepancia con el cálculo de las bonificaciones a aplicar en los precios públicos establecidos para una de estas plazas de atención socioeducativa (queja 15/2034, queja 15/3064, queja 15/3185, entre otras).

Familias que hasta hace poco tiempo contaban con una economía perfectamente saneada, ahora no pueden hacer frente al pago de unas cuotas que, calculadas conforme a las rentas obtenidas dos años atrás, reflejan bien poco la realidad económica del momento en el que se intenta obtener la plaza para el menor en un centro o escuela infantil. Se trata éste de un asunto que continúa siendo una asignatura pendiente de resolver por la Administración educativa, y sobre el que esta Defensoría seguirá insistiendo hasta encontrar una solución más justa y equitativa para las familias.

Por otro lado, el funcionamiento presuntamente irregular en algún centro o escuela donde se ofrece este servicio ha suscitado las quejas de padres y madres.

A título de ejemplo citamos la reclamación de una familia que debió abonar unas cantidades -al parecer no justificadas- a la dirección del centro escolar para formalizar la matrícula. Ante la ilegalidad de dichos cobros, muchos padres se negaron a su pago. De esta manera, comenzado el curso escolar, las aulas se habían organizado de forma que en unas se encontraban los niños y niñas cuyos progenitores habían pagado, y en otras aquellos otros cuyos progenitores no lo habían hecho. Asimismo, con igual criterio, en horario obligado de atención socioeducativa, unos niños podían disfrutar de determinados servicios y actividades y otros no.

Esta denuncia originó la intervención del Servicio de Inspección educativa y la constatación de que las prácticas denunciadas suponían el incumplimiento grave de las obligaciones derivadas del convenio suscrito entre la titularidad del centro y la Administración, por lo que se propuso la extinción de dicho convenio.

A pesar de lo cual, el curso llegó a su fin y en la programación realizada para el mes de julio se habían incluido actividades de la que tan solo podrían disfrutar, una vez más, aquellos alumnos y alumnas cuyos padres habían pagado las cantidades exigidas por el centro. Las familias expresaban su sensación de indefensión y desamparo ante unos hechos que habían sido denunciados casi al inicio del curso y que persistían a su conclusión. No fue hasta el inicio del siguiente curso escolar cuando el problema se resolvió satisfactoriamente (queja 15/890).

## 1.4.2.2 Escolarización del alumnado

La tendencia iniciada años atrás respecto de la **disminución de la conflictividad en los procesos de escolarización ha continuado en 2015 en casi todas las provincias andaluzas**. Si bien las quejas por fraude en la escolarización no han desaparecido totalmente, su sensible disminución pone de manifiesto que parece haber quedado lejos aquella época en la que las familias contrataban hasta detectives para demostrar que otros padres habían introducido datos falsos a fin de conseguir plaza en un determinado colegio.

Es un hecho que el cambio de criterios en la baremación de las solicitudes, y una mayor concienciación de los padres acerca de la penalización por los engaños, ha provocado que cada vez sean menos quienes decidan emprender un camino que puede terminar en la pérdida de todos los derechos del alumno o alumna a ser escolarizado en el centro docente que le corresponde, lo que, en definitiva, perjudica al menor directamente.

Debemos recordar que los mayores fraudes se cometían en los datos relativos a la domiciliación, tanto familiar como laboral, criterio que hasta hace pocos años aportaba la mayor puntuación en caso de tener que baremar a los aspirantes al ser mayor la demanda que la oferta en un centro educativo. Esta práctica perdió virtualidad cuando se modificó la normativa sobre escolarización y la reagrupación familiar pasó a ser la circunstancia mayor valorada respecto de la cual es casi imposible defraudar.

**Como contrapartida** a este descenso de quejas sobre presuntos fraudes en la escolarización, **en 2015 se ha producido un considerable aumento de reclamaciones en las que los afectados mostraban su malestar, a veces incluso desesperación, por no conseguir escolarizar a todos sus hijos en el mismo centro docente**, dicho de otro modo, por no serles autorizada la llamada “reagrupación familiar”.

En algunos casos la solución ofrecida por la Administración educativa, y no aceptada en su mayoría, es la de escolarizar a todos los hermanos en un centro docente no solicitado expresamente por la familia.

Esta misma problemática está íntimamente relacionada con la que se refiere a la **discrepancia** mostrada en esos mismos casos de intento de reunificación familiar **con la no autorización del aumento de la ratio**, ya que es a través de este procedimiento al que recurren las familias en un intento de conseguir sus más que legítimos deseos de que todos sus hijos puedan acudir al mismo colegio.

En Andalucía, la ratio de alumno por clase viene establecida en el Decreto 40/2011, de 22 de febrero. De este modo, el número máximo de alumnos y alumnas a considerar por unidad escolar será de 25 en el Segundo Ciclo de Educación infantil y en Educación Primaria; de 30 en Educación Secundaria Obligatoria; de 20 en los Programas de Cualificación Profesional Inicial; y de 35 en Bachillerato.

Por su parte, el aumento de ratio o incremento de alumnos y alumnas por aula se regula en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que permite autorizar un incremento de hasta un 10 por 100 del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediata de escolarización del alumnado de incorporación tardía. Un precepto legal que se reitera en el mencionado Decreto 40/2011.

A nuestro pesar, por entender la distorsión y problemas que causa en las familias tener a sus hijos segregados en distintos centros docentes, lo cierto es que en la mayoría de los casos hemos de proceder al archivo de los expedientes tras comprobar la rigurosidad de la Administración educativa en la aplicación de la normativa vigente y la imposibilidad de reunificación de los hermanos en el centro solicitado expresamente por los padres (queja 15/2681, queja 15/4856, queja 15/4486, queja 15/4562, y queja 15/4664).

En otro orden de cosas, el **procedimiento extraordinario de escolarización**, o algunos aspectos procedimentales del mismo, se está revelando en los últimos años como un verdadero problema, tanto para la Administración educativa como para los administrados.

Recordemos que en los procesos de escolarización existe una diferencia fundamental entre el ordinario y el extraordinario, resultando que mientras que el primero es un procedimiento de concurrencia competitiva en el que el solicitante, en el caso de que no existan vacantes suficientes, ha de ser baremado conforme a determinados criterios que determinan su prioridad en el acceso a una plaza concreta; en el caso del procedimiento extraordinario el solicitante no se somete a baremación alguna, sino que simplemente ha de constatar la existencia de una de las circunstancias recogidas en la normativa (cambio de localidad de residencia de la familia o del propio menor o víctimas de actos derivados de violencia) para que se le otorgue directamente una plaza en un centro escolar.

En este ámbito destacamos la cuestión que mayor controversia ha generado: determinar si el procedimiento ordinario de escolarización se da por concluido en el mes de junio, cuando no existen recursos pendientes, o por el contrario, se prorroga su vigencia hasta la fecha de resolución del último de los recursos que se hubieran planteado.

La cuestión no es baladí, prorrogado el procedimiento ordinario de escolarización por estar pendientes recursos contra el mismo, también se ha de prorrogar la vigencia de la lista de no admitidos. Y ello porque no olvidemos que a resultas de las respectivas resoluciones de las reclamaciones es posible, probable, y suele ser frecuente, que se modifique tanto la lista de alumnos admitidos publicadas en el mes de junio y, por lo tanto, la certificación inicial de matrícula, como la lista de no admitidos.

Partiendo pues de ambas premisas surgía el nudo gordiano de la cuestión y que afecta a aquellas vacantes surgidas tras la certificación inicial de la matrícula de junio, por renuncia de alumnado ya matriculado, sin que todavía se hayan resuelto expresamente los recursos contra la lista de admitidos y la de no admitidos.

Pues bien, aplicando el criterio que consideramos correcto de que existiendo recursos pendientes no puede darse por concluido el procedimiento ordinario, hemos de concluir que estas vacantes han de quedar afectas a este mismo procedimiento, de manera que, una vez resueltos todos los recursos, aquellas habrán de ser ofertadas a quienes por orden de prioridad corresponda según la lista de no admitidos, junto con aquellas otras que, en su caso, hubieran podido surgir de la propia resolución de los recursos.

Nuestro planteamiento y argumentaciones no han sido asumidas por la Administración educativa ([queja 14/4400](#)).

Concluimos este subepígrafe con una referencia a la escolarización de menores en acogimiento familiar. Incidíamos ya en el Informe de 2014 en la conveniencia de otorgar un tratamiento especial a estos alumnos en los procesos de escolarización posibilitando la ampliación de ratio en aquellos centros escolares cercanos

a los domicilios de las familias acogedoras o donde se encuentren los hermanos de acogida, todo ello en interés superior de estos niños que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Afortunadamente, y con enorme satisfacción, hemos visto como nuestra propuesta ha quedado recogida en la Ley 26/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, a través de la Disposición Adicional 6ª, que modifica la Ley Orgánica de Educación, la cual deberá tener su reflejo en la normativa de los procedimientos de escolarización en Andalucía.

### **1.4.2.3 Instalaciones escolares**

**Los problemas de infraestructuras de las instalaciones escolares en Andalucía se han vuelto a reproducir en 2015.**

Tendríamos entonces que preguntarnos si esta realidad es consecuencia de la incapacidad de la Administración autonómica educativa -a pesar de sus esfuerzos-, y en lo que le atañe también a la municipal -receptiva a aportar soluciones-, para resolver las carencias, deficiencias y falta de conservación y mantenimiento en los numerosos edificios e instalaciones docentes andaluces. La respuesta ha de ser necesariamente afirmativa.

Son muchos los nuevos centros que se encuentran a la espera del inicio de las obras que, aún comprometidas desde hace años, han quedado paralizadas “sine die” como consecuencia de la falta de disponibilidad presupuestaria. Las quejas denuncian no sólo esta falta de presupuesto sino, sobre todo, la ausencia de planificación mostrada por la Administración educativa para concretar su ejecución e informar a la ciudadanía. De hecho, abundan los informes de las distintas Delegaciones Territoriales de Educación aludiendo a que el último escollo a superar para proceder a dar comienzo a las nuevas construcciones es, precisamente, la autorización del gasto previsto y, por lo tanto, contar con disponibilidad presupuestaria.

No obstante, a pesar de que esto ocurre con más frecuencia de lo que debería, hemos de mostrarnos satisfechos porque en determinados casos que venían siendo tratados por esta Institución desde algunos años atrás, en el año 2015 han visto finalmente la luz (queja 14/5456, queja 15/2512, queja 15/4377, queja 15/4424, queja 15/4096, queja 15/4093, queja 15/4384, queja 15/4448 y queja 15/4565).

Como ejemplo, citamos el retraso que sufría la construcción del nuevo instituto de Educación Secundaria en Retamar-El Toyo, en Almería, reivindicación que se venía manteniendo desde que el curso 2007-2008 se instalaran las primeras caracolas. Pasando por toda clase de vicisitudes desde entonces, incluyendo problemas con la concesión de la licencia de obras, en 2015 se anuncia la contratación de la obra para la construcción del nuevo centro, contando ya con el presupuesto para su licitación. (queja 15/5456)

O también el caso de un colegio en el municipio de Mairena del Aljarafe (Sevilla) cuyas obras se habían anunciado en el 2010. En esta ocasión, el alumnado se encontraba ubicado en las instalaciones de una guardería cedida por el Ayuntamiento donde se instalaron varias caracolas. Ha sido en 2015 cuando se ha retomado el asunto, y las obras han sido incluidas dentro del plan de inversiones educativas para el ejercicio 2016-2017 ([queja 15/2207](#)).

Comprobamos como en éstos y otros muchos supuestos **el retraso de las obras de construcción de los nuevos edificios docentes se ha solventado con la instalación de aulas prefabricadas -las caracolas-**,

**una solución que siendo óptima para resolver los problemas de escolarización inmediata, no pueden perpetuarse en el tiempo.**

Según datos proporcionados por la Consejería de Educación, en el curso 2014-2015 existían 325 aulas prefabricadas repartidas por todo el suelo andaluz, y si bien dicha cifra en términos porcentuales no es un número muy elevada, lo que resulta criticable es su perpetuación en el tiempo.

Reconociendo el esfuerzo realizado en los últimos años teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias consecuencia de la necesaria contención del gasto público y la necesidad de priorizar determinadas medidas frente a otras, damos la bienvenida al anuncio de la Consejería de Educación en cuanto a que para el ejercicio de 2016 se van a destinar 10 millones de euros a equipamientos educativos y a la eliminación de este tipo de instalaciones. Ello, en concreto, supondrá la eliminación de 80 caracolas.

Pero admitiendo que algo es mejor que nada, estas cifras resultan todavía insuficientes para acabar a corto o medio plazo con un recurso que en todos los casos suscita el comprensible rechazo de las familias. Resta todavía un número considerable de caracolas que seguirán acogiendo -sine die- a alumnos en condiciones que no son las más óptimas.

Los problemas de deficiencias de infraestructuras y mantenimiento de las instalaciones de los colegios e institutos en Andalucía se agravan ante la ausencia de coordinación entre la Administración educativa y los Ayuntamientos en torno a concretar la naturaleza de las intervenciones a ejecutar. Una problemática que se ha acentuado en la época de crisis económica, especialmente por la insuficiencia de recursos en las arcas municipales.

La legislación no deja lugar a dudas acerca de que la obligación de conservación y mantenimiento de las instalaciones escolares de Educación Infantil y Primaria corresponde a los ayuntamientos. Cuando los entes locales, por imposibilidad económica, no acometen pequeñas obras o reparaciones de escasa importancia, éstas terminan por ocasionar el deterioro general del centro docente, cuyas instalaciones se hacen acreedoras de una intervención general que eleva considerablemente el presupuesto necesario para acometerla.

Buen ejemplo de ello es la situación de un centro escolar ubicado en un municipio de Sevilla. En el edificio comenzaron a aparecer en 2008 diversas grietas en todas las instalaciones circundantes al edificio, lo que originó que a finales del mes de octubre de 2015, casi dos tercios de las mismas estaban clausuradas.

Ante la gravedad de la situación, personal de la Institución realizó una visita a las instalaciones del centro educativo pudiendo comprobar la veracidad de las denuncias.

Durante todos estos años, el colegio había sido visitado por personal técnico de la Administración Autonómica, así como por técnicos municipales, los que conocían en toda su amplitud y profundidad el lamentable estado del centro, y aunque de forma reiterada se venía mostrando la intención de realizar las intervenciones necesarias para subsanar los problemas de infraestructura que se iban produciendo y aquellas otras de carácter preventivo que evitaran el progresivo deterioro, dado que ni unas ni otras se habían materializado nunca, ello había desembocado en la necesidad de proceder a una intervención integral en todos los espacios afectados y, por lo tanto, a acometer unas obras de enorme envergadura.

En este contexto hemos conocido que a finales de 2015 habían sido licitadas las obras para subsanar los graves problemas de infraestructuras del colegio en cuestión. Albergamos la esperanza de que el

resto de trámites necesarios se sucedan sin problemas y que en breve puedan dar comienzo las obras (queja 15/4663).

#### 1.4.2.4 Convivencia en los centros escolares

**La convivencia pacífica en los colegios e institutos es un objetivo fundamental de todo el proceso educativo**, y conlleva actitudes y comportamientos respetuosos, positivos y de consenso por parte de todos los sectores de la comunidad escolar. Su finalidad es la formación para una vida social adulta y la mejora del clima escolar.

El derecho a la educación se extiende a las buenas prácticas en los colegios, **promoviendo la cultura de paz** en todos los aspectos de la vida del menor y suscitando la búsqueda de medios para prevenir conflictos y resolver pacíficamente los que se produzcan en las aulas.

Acorde con este planteamiento, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, establece un marco normativo con el fin de **fomentar la convivencia** como base fundamental para alcanzar el éxito del alumnado. Usa el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y resolución pacífica de los mismos. Una norma que señala como principios inspiradores el reconocimiento del papel que corresponde a los padres, madres y tutores legales como primeros responsables de la educación de sus hijos; **la educación para la prevención de la violencia de género; la equidad que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad; y la educación para la prevención de conflictos.**

Para potenciar la educación en valores y garantizar la debida protección y asistencia jurídica en los casos de maltrato escolar, la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con la Orden de 20 de junio de 2011, en la que se promueve la armonía en los centros docentes mediante planes de convivencias, empleando la mediación como medio en la resolución de conflictos y dándose por obligatorio la elaboración de protocolos de actuación e intervención ante situaciones de acoso escolar, maltrato infantil, situaciones de violencia de género en el ámbito educativo, o agresiones al profesorado así como al resto del personal de los centros docentes.

La temática de las quejas no ha sufrido importantes variaciones respecto de ejercicios anteriores. El contenido de las reclamaciones recibidas en 2015 ha sido diverso y complejo. En la mayoría de los casos, se trata de **menores que están sufriendo acoso escolar**, y acuden en auxilio a la Defensoría para solventar su problema. En otros supuestos se denuncia la **deficiencia y pasividad del centro escolar en atajar el problema y adoptar medidas reparadoras para la víctima**. Asimismo, y con mayor frecuencia de la que sería deseable, **las familias solicitan ayuda para formalizar el cambio de centro del menor víctima**, tomando esta actuación como única alternativa posible para poner término a una situación que tanto daño está ocasionando en el menor y en la dinámica familiar.

Aunque las madres son quienes toman la iniciativa de solicitar la ayuda de la Institución, también el profesorado informa de las deficiencias en el centro por lo que respecta al tratamiento otorgado a la víctima o en la aplicación del Protocolo contra el acoso escolar.

Y si bien el contenido de las reclamaciones se ha repetido, no ha sido así en el número de reclamaciones. En efecto, en los últimos años hemos manifestado la tendencia progresiva a la disminución del número

de quejas referidas a presunto acoso en el ámbito educativo. Sin embargo, las estadísticas han variado en 2015 con un incremento de reclamaciones sobre este asunto que tuvo su punto de inflexión tras la comparecencia del titular de la Institución en los medios de comunicación social expresando la conveniencia de sacar a la luz estos casos, pues muchos de ellos quedan en silencio, no se denuncian y son desconocidos por la sociedad. Paralelamente, los medios de comunicación social han abordado y lo continúan haciendo con mayor frecuencia el fenómeno del acoso escolar y ciberacoso. Y por fortuna, este fenómeno comienza a tener protagonismo en las agendas políticas.

Lo anterior pone en evidencia que **el acoso y ciberacoso es un problema latente que permanece oculto en muchas ocasiones, probablemente en demasiadas.**

El asunto merece toda nuestra atención. Se trata de un problema de graves consecuencias para todas las partes implicadas, no solo para la víctima sino también para el agresor, las familias, y el resto de los espectadores pasivos. Las familias suelen alegar que los menores que están siendo objeto de acoso muestran rechazo hacia el centro, sufren pesadillas, tienen trastornos del sueño, y presentan baja autoestima. En el ámbito académico suelen presentar una bajada en las calificaciones, dificultades en la integración escolar y en el proceso de aprendizaje. Lamentablemente en algunas ocasiones los resultados son trágicos para la víctima y culminan con el suicidio.

La Administración educativa, en los últimos años, ha puesto especial énfasis en la elaboración de los protocolos contra el acoso escolar. Sin embargo, se echa en falta una mayor difusión entre la comunidad educativa de este instrumento y de su aplicación, así como de medidas de carácter preventivo dirigidas no solo al alumnado sino también al personal docente y a los padres. Unas medidas que contribuyan también a la formación y sensibilización.

Sea como fuera, **este problema se enfrenta a un importante reto cual es la reticencia que presentan muchos centros escolares por reconocer la existencia en sus aulas de situaciones de acoso o ciberacoso por miedo a quedar señalados y lo que ello pueda suponer de pérdida de prestigio del colegio.**

Preocupa a esta Institución que la demanda de las familias pase por el cambio de centro de la víctima. El traslado del colegio se sigue perfilando como la solución más viable para poner término a esta forma de violencia entre iguales. El problema es que esta decisión supone una nueva victimización para un niño que, tras haber sido agredido y haber sufrido, como colofón se ve obligado a adaptarse a un nuevo colegio y dejar atrás a sus compañeros, amigos y al profesorado (queja 15/1419, queja 15/1502, queja 15/3180, queja 15/4603, y queja 15/5789, entre otras).

Otro asunto por el que venimos mostrando una especial preocupación es el **acoso escolar que pueden llegar a sufrir algunos niños y niñas por motivo de orientación sexual o de identidad de género**, y es que este fenómeno posee unas características específicas, y por tanto, no puede ser englobado y otorgarle el mismo tratamiento que la generalidad (queja 15/0791).

Hablamos de una víctima que no quiere ser señalada y por ello se niega a explicar los motivos de la persecución, pues su puesta en evidencia puede ser incluso más dolorosa que el propio acoso. Hablamos de una víctima y un acosador que, en numerosas ocasiones, creen que el motivo de la agresión está penalizado socialmente, de modo que aquel se siente reforzado y la víctima minimizada, hasta el punto de llegar a sentirse responsable del acoso que está sufriendo.

En este ámbito, por tanto, consideramos necesarias las medidas de prevención específicas frente a cualquier forma de violencia y exclusión dirigidas a niños y jóvenes en el ámbito escolar y, por supuesto, de apoyo y protección a la víctima garantizándole su seguridad y evitando que la solución final pase porque el agredido deba abandonar el centro escolar.

Finalmente, consideramos sumamente interesante la puesta en marcha de medidas de formación para el profesorado sobre el transgénero y la transexualidad, ampliando los conocimientos de los profesionales sobre la realidad de estos alumnos, su problemática, y como abordar las situaciones de exclusión, discriminación o cualquier otra forma de violencia que puedan sufrir en el centro educativo.

Fruto de nuestra demanda ha sido la publicación de la Orden de 28 de abril de 2015 de la Consejería de Educación que modifica la referida Orden de 20 de junio de 2011, con el objeto de incorporar un nuevo protocolo de actuación sobre identidad de género en el sistema educativo andaluz para dar respuesta específicas a las necesidades educativas del alumnado con disconformidad de género o transexual.

Cuando procedemos al cierre de este Informe conocemos que el Consejo de Ministros ha examinado el borrador de un plan de 70 medidas por la convivencia y contra el acoso escolar, entre las que figuran la formación de profesores y padres y un manual de apoyo. También incluye el teléfono para las víctimas que será atendido por profesionales titulados como psicólogos, abogados o trabajadores sociales. Otra de las medidas es la implementación de los protocolos de detección e intervención y servirá para conocer cómo prestar apoyo a las víctimas y trabajar con los acosadores.

Del mismo modo, se prevé la creación de una Red de escuelas ‘Tolerancia cero’ para reconocer a nivel estatal a los centros educativos que demuestren haber mejorado su convivencia mediante planes y proyectos que promuevan la inclusión, prevengan la violencia y apoyen a las víctimas, con especial consideración de los centros con mayores dificultades.

No podemos por menos que congratularnos de esta iniciativa a la que estaremos especialmente atentos y de cuya puesta en práctica y ejecución podremos dar cuenta en la próxima Memoria anual.

## 1.4.2.5 Servicios educativos complementarios

Se ha consolidado en 2015 la tendencia al aumento del número de quejas sobre el **servicio complementario de comedor escolar**. Su origen se encuentra en el incremento de la demanda de plazas por las peticiones de muchas familias que, encontrándose en una situación económica muy precaria, solicitan este servicio para garantizar a sus hijos, al menos, una comida al día.

El comedor escolar ha pasado de ser un instrumento esencial para la conciliación familiar y laboral a una medida de apoyo social, de manera que gran parte de las plazas disponibles ahora son ocupadas por familias que, con su informe social correspondiente, han acreditado encontrarse en riesgo de exclusión.

En este contexto, padres y madres nos trasladan su sorpresa y desesperación porque habiendo podido sus hijos e hijas disfrutar de este servicio complementario en cursos anteriores, ahora se han visto privado de aquel precisamente por estar ocupada la mayoría de las plazas por el alumnado que se encuentra en las circunstancias arriba señaladas. La consecuencia es que cuando ambos progenitores trabajan, no pueden

atender a sus hijos en la hora en la que éstos asistían al comedor escolar, dificultando de este modo la conciliación de la vida familiar y laboral (queja 15/3182, queja 15/3183, queja 15/3231, queja 15/3275, queja 15/3410, queja 15/3650).

La solución no siempre depende de la voluntad de la Administración educativa de incrementar el número de plazas ya que en muchas ocasiones la propia infraestructura de los centros impide la ampliación del servicio.

Por otro lado, desde hace varios años venimos haciendo público nuestro criterio de que **el servicio de comedor escolar debe hacerse extensivo a todos los niños escolarizados en centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos, con independencia de su titularidad, especialmente a los alumnos escolarizados en centros concertados ubicados en zonas de transformación social.**

Dicho criterio ha sido reiterado en 2015. No olvidemos que la prestación del servicio de comedor en los centros concertados queda al margen de la financiación pública, ya que, en principio, no se encuentra regulado ni por el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, ni en la Orden de 3 de agosto de 2010, por la que se regulan los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares.

Algunos de los colegios ubicados en las zonas señaladas han podido prestar este servicio tan importante para el conjunto de la población escolar a través de determinados convenios de colaboración con el antiguo ISE-Andalucía. No obstante, en los últimos dos años estos instrumentos han sido objeto de reparo por la Intervención, es decir, por el organismo que, en definitiva, es el que tiene potestad de autorizar o no el gasto correspondiente.

Por su parte, la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa vino a establecer que la figura del convenio de colaboración había de quedar sometida a la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que, a la vista de ello, la Agencia Pública Andaluza de Educación y Formación hubo de suprimir los mencionados convenios para la prestación del servicio de comedor en este tipo de centros docentes ya que, no siendo centros públicos autorizados para la prestación de este servicio, carecen de los requisitos necesarios para poder licitarlo públicamente.

Los titulares de los centros afectados por la medida denunciaron la gravedad de la situación por cuanto, no era sólo que hubieran tenido que sufragar de sus “bolsillos”, en la medida en que ello había sido posible, los gastos devengados de la prestación del servicio de comedor desde que la Intervención había reparado la autorización del gasto inicialmente previsto, sino que en la mayoría de los casos acumulaban una importante deuda a las empresas de catering que, mostrando una enorme sensibilidad por conocer la situación de los usuarios, habían seguido prestando dicho servicio sin recibir contraprestación alguna hasta tanto se resolvía la situación económica de dichos centros.

Fue al inicio del curso 2015-2016 cuando las empresas de catering expresaron la imposibilidad de seguir prestando el servicio en estas condiciones, por lo que los centros docentes no pudieron abrir el comedor escolar. Como es habitual, los perjudicados fueron principalmente los niños y niñas, la gran mayoría de ellos en riesgos de exclusión, que no recibían ni una sola comida completa al día, que era, en definitiva, la que hasta el curso pasado se les proporcionaba en el comedor del colegio.

La alarma social que esta situación creó fue fiel reflejo de esta dura realidad. Ante esta tesitura, los contactos del titular de la Institución con las personas titulares de la Consejería de Educación y la Consejería

de Igualdad y Políticas Sociales, y de los responsables de los centros docentes fueron constantes y fluidos con el objetivo de poner término a una situación que tanto preocupaba. Se trataba de encontrar una fórmula jurídica que permitiera a los mencionados centros obtener fondos públicos para el pago del servicio de comedor escolar o bien que se financiara de alguna manera el mismo.

De este modo, **la Consejería de Educación adoptó la decisión de iniciar los trámites para proceder a la modificación del Decreto 192/1997, de 29 de julio, por el que se regula el servicio de comedor que se presta en los centros de titularidad de la Junta de Andalucía, con el objetivo de dar cobertura legal que posibilite ampliar la prestación de este servicio en los centros de estas características que, por su singularidad social y especificidad del alumnado, es de justicia y solidaridad atenderlos.**

Así mismo, y mientras que dicha modificación normativa culmina su proceso, se adoptó, como solución provisional, el que a través de recursos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y con la colaboración de determinada organización no gubernamental, se preste ayuda económica para sufragar el coste del servicio, con lo que en la actualidad el mismo se presta en los centros de referencia a la espera de encontrar una solución definitiva y estable (queja 14/2699, queja 15/4766, queja 15/4767, queja 15/4739, queja 15/4818, queja 15/2122, queja 15/4734 y queja 15/4737).

En cuanto al otro servicio complementario por el que recibimos un mayor número de quejas, el transporte escolar, seguimos asistiendo a los problemas que se generan, principalmente, cuando el alumnado tiene que desplazarse diariamente de localidad para estudiar un nivel educativo que no se imparte en su lugar de residencia (queja 15/286, queja 15/3090, queja, queja 15/4563, queja 15/4817).

Destacamos el problema surgido en determinadas zonas rurales de Jerez de la Frontera (Cádiz) al prohibir el uso del transporte escolar a los alumnos y alumnas escolarizados en algunos centros. La cuestión era sobre colegios que pertenecen a la categoría Semi-D, es decir, que además de todos los cursos de la Educación Primaria, imparten también los dos primeros cursos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria. No obstante ello, estos mismos centros educativos están actualmente adscritos a determinados Institutos de Educación Secundaria de Jerez, de manera que el alumnado que acaba con sus estudios de Educación Primaria puede acceder directamente al primer curso de Enseñanza Secundaria en los centros receptores.

Y es en este punto donde se originaba el problema: aquellas familias que habían optado por matricular a sus hijos e hijas, como nuevos alumnos o alumnas en el primer curso de Enseñanza Secundaria, en el mismo colegio en el que han realizado la Educación Primaria, se les ha privado de la utilización del transporte escolar que hasta ahora venían utilizando, mientras que este mismo se mantenía para el alumnado repetidor de 1º de ESO y todo el alumnado de 2º de ESO.

Situaciones éstas kafkianas y que resultan de la insistencia en aplicar de una forma tan rígida una normativa que, en nuestra opinión, puede ser atemperada con instrumento que permitan ampliar el uso de este servicio, sobre todo cuando ello no supone ningún coste extra para la Administración.

Excepcionalmente se autorizó el uso del transporte para los reclamantes, si bien, soluciones como la señalada no deben ser provisionales, sino que todos aquellos supuestos y circunstancias en las que ha sido posible resolverlo de esta manera deben tener un reflejo normativo que permita dar una mayor cobertura al alumnado que lo necesita ([queja 15/4665](#)).

### **1.4.2.6 Equidad en la Educación**

La Educación es considerada en un Estado de Derecho como uno de los bienes democráticos fundamentales que posibilita a las clases sociales con dificultades su mejora y ascenso social. La Educación debe ser accesible, por tanto, a toda la ciudadanía de forma justa e igualitaria.

En este contexto, la equidad en la educación adquiere un especial protagonismo para garantizar el acceso a la Educación de todos los niños y niñas sin distinción alguna, y con independencia de sus circunstancias personales o sociales.

En una época de crisis económica como la que venimos padeciendo en los últimos años, la inversión en políticas de equidad educativa es una de las inversiones más rentables, y deben permitir, a través de la prevención, la intervención y la compensación, corregir las desigualdades sociales y económicas que están impidiendo o dificultando que muchos niños andaluces puedan desarrollar al máximo sus potencialidades.

Asimismo la equidad en la Educación debe potenciar la inclusión de todos aquellos alumnos que, por sus circunstancias personales, tienen mayores dificultades en su proceso de educación. Los niños y niñas con necesidades específicas de apoyo educativo debido a circunstancias que afectan a su persona tienen derecho a disfrutar de las mismas oportunidades educativas que los demás alumnos, recibiendo unas atenciones y poniendo a su disposición unos recursos que garanticen de forma plena su desarrollo.

En este subepígrafe diferenciaremos las medidas de equidad en los dos grupos: educación especial y educación compensatoria.

Por lo que se refiere a la educación especial, el deterioro en la atención educativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo desde que comenzó la crisis económica ha persistido durante 2015. Un año más comprobamos las enormes dificultades con las que se encuentran muchos niños y niñas afectados con algún tipo de discapacidad para ejercer plenamente su derecho a una Educación de calidad.

La inclusión escolar de este tipo de alumnado no sólo significa la obtención de una plaza escolar preferentemente en un centro ordinario. La verdadera inclusión se consigue cuando el niño o la niña tiene a su disposición todos y cada uno de los recursos personales y materiales necesarios para su crecimiento personal y desarrollo. Hablamos de que el alumno pueda disponer de un monitor de educación especial durante todo la jornada escolar si así resulta preceptivo, hablamos de que estos alumnos puedan acceder a los servicios complementarios educativos, especialmente el comedor escolar y las actividades extraescolares en igualdad de condiciones que sus compañeros, y nos referimos, entre otras, a la necesidad de que cuando comienza el curso escolar los centros donde se encuentran escolarizados estos alumnos dispongan de todos los recursos que requieren, evitando a las familias un peregrinaje por las administraciones hasta conseguir lo que una adecuada planificación educativa debía haber previsto.

Durante 2015 se consolida la tendencia iniciada en ejercicios anteriores respecto del incremento de quejas -a instancia de parte o de oficio- que denuncian la ausencia de monitores de educación especial en los colegios, de Enseñanzas Infantil y Primaria para atender al alumnado con algún tipo de discapacidad. En otras ocasiones lo que se cuestiona es el hecho de que este profesional no se encuentre presente en el centro durante toda la jornada escolar, ya que viene siendo práctica en los últimos años que aquel sea compartido entre varios colegios, debiendo ser suplida esta carencia por otros profesionales que no tienen entre sus

cometidos labores asistenciales propias de la señalada categoría, o incluso por las propias familias que se ven obligadas a acudir al colegio varias veces durante la jornada escolar.

No es infrecuente que la Administración educativa argumente la existencia de este recurso personal -monitor de educación especial- para negar la dotación de otro profesional de la misma categoría, sin tener en cuenta las circunstancias personales y patologías de cada alumno -especialmente cuando se trata de menores afectados por trastorno del espectro autista- así como las infraestructuras o características de los centros.

Es un hecho que el éxito de la medicina de la neonatología ha descendido la tasas de mortalidad infantil hasta límites insospechados hace unos años, salvando la vida de muchos recién nacidos, si bien algunos de ellos sobreviven pero afectados por importantes secuelas, patologías y discapacidades. Cuando estos alumnos acceden al sistema educativo requieren de una amplia atención asistencial que se proporciona, entre otros, por los monitores de educación especial. Y esa atención tan intensiva impide en ocasiones que un solo profesional pueda atender en exclusiva las demandas de todos los alumnos en un determinado colegio. En otras ocasiones, la propia configuración arquitectónica del colegio dificulta las labores de estos profesionales, en perjuicio del niño o la niña, generalmente cuando las infraestructuras del centro en cuestión se encuentran alejadas entre sí ([quejas 15/4598](#), 15/459 15/4601, 15/4602).

También hemos comprobado las diversas vicisitudes que pueden acontecer en los procesos de escolarización de este alumnado, de modo especial cuando no se planifican con la suficiente antelación las necesidades de los alumnos con algún tipo de discapacidad reflejadas en las solicitudes de escolarización, o no se ponen en funcionamiento las medidas de coordinación necesarias entre los organismos que intervienen en dichos procesos.

Cuando una familia opta por escolarizar a su hijo o hija con discapacidad en un determinado centro educativo, generalmente adopta la decisión siguiendo las indicaciones del personal de la comisión de escolarización, ya que el colegio en cuestión -al menos teóricamente- dispone los recursos necesarios. Previamente, los responsables del colegio han debido efectuar la reserva de plazas para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo que exige el Decreto 40/2011, de 22 de febrero.

Nos hemos encontrado con supuestos en los que el colegio no ha cumplido con la obligación reseñada que contempla la necesidad de reservar 3 plazas por cada unidad, negándose al menor el acceso al colegio. Y como colofón, la familia se encuentra con que su reclamación por tal negativa no se resuelve hasta ya comenzado el curso escolar, y cuando el alumno ha debido asistir a un colegio no elegido por la familia y que no dispone de los recursos necesarios para su debida atención educativa.

Hemos de tener en cuenta que la importancia de resolver con prontitud y celeridad los recursos en materia de escolarización deriva no solo de una obligación legal sino de la trascendencia de los intereses en juego. Mucho antes del comienzo del curso escolar en el mes de septiembre, las familias deben enterarse si finalmente sus reclamaciones han sido estimadas o desestimadas y, por tanto, el centro escolar al que sus hijos deberán acudir. Esta decisión deberá ser conocida con la suficiente antelación para una adecuada planificación de la vida familiar y en interés superior del alumno o alumna.

Dicha celeridad se perfilaba más necesaria en los casos del alumno afectado por un trastorno del espectro autista. Cualquier programa de intervención con estos niños debe ser especialmente individualizado y

estructurado, prueba de ello es que la ratio profesor-alumno en las aulas donde se atiende a este tipo de alumnado es inferior a cualquier otra de necesidades educativas especiales. Es sabido que estos niños y niñas necesitan de un mundo organizado y planificado donde sepan lo que va a suceder en cada momento, con el objetivo de sentirse seguros y crear un ambiente de tranquilidad donde poder aprender y relacionarse.

De ahí que antes de comenzar el curso escolar las reclamaciones sobre la escolarización de los alumnos afectados por estas patologías deban estar resueltas a fin de evitar que tras el inicio de las clases el niño o la niña se vea obligado a cambiar de colegio ([queja 14/4564](#)).

Destacamos también los retos a los que se enfrentan algunas familias con hijos afectados por trastornos de conducta. Y es que los chicos y chicas que sufren este problema suelen tener un nivel bajo educativo, no porque los mismos presenten problemas intelectuales, sino porque su comportamiento antisocial y disruptivo suele abocarles a continuos conflictos en el colegio, tanto con el profesorado como con los compañeros, siendo objeto con mucha frecuencia de medidas disciplinarias.

El absentismo escolar, la desescolarización, o los problemas de convivencia están presentes en la vida de muchos de estos menores, en la mayoría de los casos como reflejo de su actitud de constante desafío a la autoridad y a las reglas establecidas socialmente. Por su parte, el fracaso y el retraso escolar son las consecuencias más palpables de su difícil adaptación a un entorno como el educativo que exige de constancia y disciplina.

Por lo señalado, no resulta tarea fácil para los profesionales atender a este alumnado, de ahí que quede plenamente justificada la existencia de unos órganos especializados en trastornos de conducta, a través de los **Equipos de Orientación Educativa**. Unos Equipos que tienen entre sus cometidos la labor de asesorar al profesorado sobre técnicas, métodos y recursos apropiados para la acción educativa, atribuyéndoles no sólo funciones de asesoramiento sino también de colaboración con los Equipos de Orientación Educativa y Departamentos de Orientación en la difícil tarea de identificar y valorar las necesidades educativas del alumnado afectado por problemas de trastornos de conducta.

Pero ocurre que, en alguna ocasión, los profesionales del centro no siempre tienen el convencimiento de la necesaria colaboración con los mencionados equipos especializados, obviando que dicha cooperación es fundamental para la buena marcha académica del menor, y olvidando que, en cualquier caso, no se trata de un personal externo al centro sino de equipos especializados con demarcación geográfica provincial para la atención educativa a los alumnos y alumnas con disfunciones específicas ([Resolución 15/1844](#)).

Por otro lado, nos hemos encontrado con una **ausencia de comunicación efectiva entre las familias y los centros docentes donde se encuentran escolarizados el alumnado con discapacidad**. Una falta de entendimiento cuyo principal perjudicado ha sido el niño o niña.

Y es que la colaboración entre familias y los centros escolares se presenta como un factor necesario no sólo para el alumnado sino también para padres y madres, profesorado, colegio y, en general, para toda la comunidad educativa.

Desde esta perspectiva, entre la escuela y la familia debe existir una estrecha comunicación para lograr una visión globalizada y completa del alumnado. Para que el profesorado pueda educar no tiene más remedio que contar con los padres y colaborar con ellos. **Es necesario que los dos ambientes -familiar y escolar- guarden una estrecha coordinación** ya que manteniendo una buena relación con la familia, existe mayor

confianza entre padres y profesorado, se comunican inquietudes, la evolución del alumnado y permite al personal docente conocer al alumnado y ayudarle.

Así, los esfuerzos de los profesionales en el proceso evolutivo de muchos de estos alumnos y alumnas con necesidades específicas de apoyo educativo deben tener una continuidad en el ámbito familiar y, viceversa. De ahí que la colaboración a la que aludíamos se haga más necesaria en el caso de niños y niñas, los cuales, en muchas ocasiones, padecen importantes problemas de comunicación ([Resolución 15/1133](#)).

Por lo que respecta al **uso del servicio complementario de comedor escolar por el alumnado con discapacidad**, las reclamaciones que recibíamos en ejercicios anteriores iban dirigidas principalmente a la escasa dotación de personal en los comedores para la atención de estos niños. Aumentar los recursos personales ha venido siendo la demanda más común ya que muchos de estos menores, por sus patologías y plurideficiencias, precisan de una atención individualizada, incompatible con los medios disponibles en los colegios.

Ahora el panorama ha cambiado debido a la preferencia de los alumnos en situación de exclusión o riesgo social en el acceso al comedor. Y ha cambiado porque la oferta de plazas en este servicio educativo todavía no es capaz de cubrir la demanda, lo que ha motivado que algunos alumnos que se beneficiaban del servicio en cursos anteriores no hayan podido continuar haciendo uso del mismo.

No podemos olvidar las bondades que el uso de este servicio supone para muchos alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo. Las características de algunos de estos niños y niñas así como las necesidades de sus familias, hacen que **el comedor se convierta en un elemento de especial relevancia para la continuidad del proceso de estimulación y formación del alumnado**, y también como alternativa para la ocupación del tiempo libre de este colectivo, que tan difícil acceso tiene a determinadas actividades de ocio. En el comedor no solo se les proporciona alimentos o se intenta mejorar sus hábitos alimenticios, en muchos casos, a estos niños y niñas se les enseña a digerir alimentos, se les alecciona en el uso de cubiertos, así como muchas otras actividades que suponen una prolongación de las enseñanzas que se imparten en las aulas.

La normativa reguladora del servicio complementario de comedor escolar -Orden de 5 de noviembre de 2014- recoge los criterios de prioridad para la obtención de plaza en caso de no poder conceder plaza a todo el alumnado solicitante, toda vez que los grupos formados por aspirantes empatados tras los procesos de baremación de las peticiones venían siendo muy numerosos. Tal norma, además, ha añadido un supuesto hasta el momento no contemplado, esto es, el alumnado en situación de dificultad o exclusión social, a fin de hacerlo compatible con las acciones contenidas en el Programa de Refuerzo de Garantía Alimentaria.

Pues bien, la inclusión del alumnado en situación de riesgo o dificultad social como colectivo preferente en el acceso al servicio de comedor escolar no solo no debe ser discutida sino que ha de ser objeto de la más alta de las valoraciones.

Se trata de una medida, atendiendo al actual panorama económico y a la situación de muchas familias andaluzas, ciertamente necesaria.

Sin embargo, la Orden de 2014 no contempla la condición de alumno con necesidades específicas de apoyo educativo como criterio de prioridad para la obtención de plaza en el comedor escolar, política que se aleja de la línea que marcan las normas de escolarización. En efecto, el Decreto 40/2011, de 22 de febrero,

contempla expresamente la necesidad de garantizar las condiciones más favorables para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, teniendo en cuenta los recursos disponibles en el centro. Para tal fin, la mencionada norma obliga a la Administración educativa a reservar un máximo de tres plazas por unidad para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

No parece congruente que esa especial protección en materia de escolarización no se haga extensiva al resto de los servicios educativos como es el caso del comedor escolar, máxime si tenemos presente, tal como hemos señalado anteriormente, que dicho servicio supone una continuidad del proceso de formativo y un instrumento de especial relevancia en el proceso de estimulación y formación del alumnado.

Además de ello, se puede advertir un trato desigual entre el alumnado escolarizado en los centros específicos de educación especial públicos donde el servicio de comedor escolar se presta a todo el alumnado, con aquel otro escolarizado en centro ordinario en el que han de competir con el resto de los alumnos y sin ningún orden de preferencia. Llama la atención que en un recurso más integrador y al que han de acudir preferentemente los alumnos conforme a los principios y proclamas contenidas en las leyes educativas -centro ordinario- no se les garantice a estos niños un servicio tan esencial para ellos como es el comedor escolar.

Por ello hemos instado a la Administración educativa a modificar la regulación legal del servicio de comedor escolar de modo que los alumnados con necesidades específicas de apoyo educativo, en concordancia con los principios de normalización, inclusión, integración y atención individualizada que han presidido la atención a las necesidades educativas especiales en las últimas décadas, y teniendo en cuenta la función que cumple el servicio, estén también incluidos como un colectivo prioritario en los casos en los que la oferta sea inferior a la demanda o, en su caso, esa misma normativa reserve determinadas plazas para ellos a semejanza de lo que acontece en los procesos de escolarización ([Resolución 14/5702](#)).

Para finalizar este subepígrafe centramos nuestra atención en los **centros específicos de educación especial**. Señalemos a modo de antecedentes que esta Institución elaboró en el año 2010 un Informe especial sobre estos recursos educativos a fin de que sirviera de incentivo para facilitar que aquellos abandonaran el papel de centros segregados dentro del sistema educativo al que pertenecen y, en definitiva, el trabajo contribuyera a mejorar la calidad de vida de todos los niños y niñas que se encuentran escolarizados en los mismos.

En cumplimiento de nuestras recomendaciones, por Acuerdo de 20 de marzo de 2012 del Consejo de Gobierno, se aprueba el **Plan de actuación para la mejora de la atención educativa al alumnado escolarizado en centros específicos de educación especial en Andalucía 2012-2015** (BOJA número 64 de 2 de abril de 2012). Dicho Plan tiene establecido 8 objetivos, cada uno de los cuales es objeto de una serie de actuaciones, en el que, además quedan delimitados los agentes implicados y los criterios de evaluación e indicadores.

Desde la aprobación de este instrumento anualmente hemos venido haciendo un seguimiento del mismo cara a comprobar su grado de cumplimiento. Y si bien en los inicios de su entrada en vigor hubo de congratularnos por la celeridad con la que parecía que se estaban poniendo en funcionamiento muchas de las acciones programadas, llegados al final de su vigencia -año 2015- hemos de resaltar que aún queda por desarrollar y aplicar algunas de las medidas de los objetivos del Plan, muchas de ellas de gran calado, significado e importancia.

Nos referimos a la consideración de algunos centros específicos de educación especial como centros de recursos o al establecimiento de los criterios de desarrollo de los procesos de escolarización combinada. También a la ausencia de suministro de determinado material o a la actualización y sustitución de otros elementos TIC como son las pizarras digitales. No podemos dejar de mencionar que uno de los objetivos del Plan era potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación a estos recursos y a su profesorado como instrumento para el desarrollo de las competencias del alumnado.

Más preocupante es que hasta la fecha no se hayan definido los perfiles profesionales de aquellas personas que prestan sus servicios en estos recursos educativos ni se haya determinado la ratio profesional/alumno. No en vano, las necesidades educativas especiales de los alumnos en estos centros requieren de intervenciones muy especializadas en una gran diversidad de casos que implican la actuación colegiada de diferentes profesionales.

Esta inquietud debemos hacerla extensiva a los **servicios educativos complementarios**. Entre los objetivos del mencionado Plan se incluye la adecuación de la respuesta ofrecida al alumnado escolarizado en estos recursos en relación con los servicios complementarios y con el Plan de apertura de centros, sin que hasta la fecha se hayan publicado las normas y criterios de implantación señaladas.

En este ámbito, una parte del movimiento asociativo también ha denunciado en 2015 la discriminación que sufren los centros específicos gestionados por entidades privadas con el resto de colegios en Andalucía. Y así, denuncia que la Administración educativa no ha subvencionado a estos colegios el coste del comedor escolar en el curso terminado 2014-2015, y que usan un total de 341 alumnos y alumnas, lo que ha puesto en difícil situación económica a las asociaciones gestoras, pues existen deudas con las empresas proveedoras de alimentos que no pueden satisfacer por ausencia de ayuda pública. No les falta razón al movimiento asociativo cuando argumenta que las familias de los alumnados con discapacidad con una modalidad de escolarización tipo C, es decir, en centros específicos de educación especial, no pueden elegir libremente el colegio para sus hijos ya que estos son derivados por los Equipos de Orientación Educativas y atendiendo a los recursos existentes en cada provincia (queja 15/4816).

Dada la especial sensibilidad de esta Institución en el asunto, tenemos prevista la celebración de distintas reuniones con el movimiento asociativo y con las personas responsables de la Consejería de Educación para seguir impulsando la puesta en funcionamiento de las medidas del Plan de referencia. Del resultado de las gestiones y actuaciones emprendidas daremos puntual información en la próxima Memoria (queja 14/5654).

Por lo que se refiere a la educación compensatoria, la mayoría de las quejas versan sobre demoras en el pago de las becas y ayudas al estudio, tanto las convocadas por la Administración del Estado como las denominadas "Andalucía Segunda Oportunidad" convocadas y gestionadas por la Administración andaluza. Unas demoras que condicionan la continuidad del proceso educativo de muchos alumnos, especialmente en las enseñanzas postobligatorias.

En el caso de las ayudas "Andalucía Segunda Oportunidad" convocadas para el curso 2014-2015, cuyo plazo de presentación de solicitudes concluía el 30 de septiembre de 2014, no fue hasta el mes de marzo de 2015 cuando se publicaron las listas de los solicitantes a los que se les había concedido de manera provisional.

Pero lo grave del asunto es que esta situación se ha mantenido hasta diciembre de 2015, en el que se han publicado los listados correspondientes a quienes se les ha concedido definitivamente la beca, resultando que en la fecha de elaboración del presente Informe, y concluido ya hace meses el curso para el que fueron solicitadas, no tenemos noticias de que se haya producido el esperado pago (queja 15/4270, queja 15/4409 y queja 15/4410).

Si no con tanta demora, igual situación se produce en el caso de las becas de la convocatoria general del Ministerio de Educación, gestionadas íntegramente por la Junta de Andalucía desde el curso 2009-2010 a través del convenio de colaboración correspondiente y hasta tanto se produzca la aprobación de los correspondientes reales decretos de trasposos de las funciones, medios y servicios necesarios para asumir el ejercicio efectivo de estas competencias al respecto del alumnado andaluz que curse enseñanzas postobligatorias no universitarias.

En cuanto a éstas, no ha sido hasta el mes de octubre de 2015 cuando se han abonado todas las cuantías correspondientes, resultando que en el mes de septiembre eran aproximadamente 600 beneficiarios a los que todavía no se les había hecho efectivo el pago correspondiente a la 2ª variable de la ayuda económica (queja 15/2006 y queja 15/4491).

Otra disfunción que nos ha sido puesta de manifiesto con respecto a estas becas de la convocatoria general se refiere a la finalización del plazo de solicitud -30 de septiembre- en relación al plazo de matriculación, el cual puede producirse, por distintos motivos, con posterioridad a esa fecha.

Cuando estas circunstancias se producen, es decir, cuando la matriculación en el curso correspondiente se produce una vez concluido el plazo para presentar la beca, los alumnos denuncian no haber sido avisados, o adecuadamente informados, de que, aún en estos casos, las solicitudes de beca deben presentarse necesariamente antes del 30 de septiembre aunque no coincidan con el plazo de matrícula correspondiente. Con dicha información los afectados hubieran tenido la posibilidad de conocer que las personas interesadas en participar en la convocatoria de ayuda al estudio deben presentar la solicitud de beca hasta el 30 de septiembre con independencia del estado de tramitación de su solicitud de matrícula en el centro educativo, lo que les hubiera permitido presentar en plazo sus solicitudes y ser beneficiarios de una beca para la que cumplieran los requisitos (queja 14/5674, queja 15/5283, entre otras).

#### **1.4.2.7 Formación Profesional**

Hoy en día, la Formación Profesional no solo cumple con el papel tradicional de ser una vía de acceso para muchas y muchos jóvenes a un puesto de trabajo cualificado y, por lo tanto, con mejores condiciones laborales y económicas, sino que se ha convertido también en el tipo de formación al que recurren muchos profesionales, no cualificados desde el punto de vista formal, que por causa de la crisis económica se han encontrado en el desempleo y que han aprovechado esta situación para obtener un título sin el cual difícilmente van a poder reintegrarse al mercado laboral. Por lo tanto, este tipo de formación ha pasado a ser un instrumento esencial tanto para cualificar profesionalmente a jóvenes estudiantes como para la inserción laboral de personas desempleadas.

Precisamente la entrada en escena de estos nuevos demandantes es la razón por la que desde el inicio de la adversa coyuntura económica se repita el mismo problema: insuficiencia de plazas para todas las personas que desean cursar estas enseñanzas.

No obstante, seríamos injustos si no reconociéramos que, a pesar de la coyuntura económica que venimos sufriendo, en los últimos años sí se han incrementado el número de plazas de Formación Profesional, aunque es cierto que el esfuerzo ha de ser aún mayor para poder atender las legítimas pretensiones de quienes desean acceder a este tipo de enseñanzas.

La solución para algunos de estos alumnos, si es que tienen la suerte de que sus familias cuenten con recursos económicos necesarios, pasa por matricularse en un centro privado, donde el coste del curso ronda los 3.000 euros. Nuestra experiencia nos demuestra que son muchas las personas que no pueden acceder a esta posibilidad por carecer de medios económico.

Citamos como ejemplo la situaciones de una alumna que había obtenido una buena nota media en sus estudios de Bachillerato, si bien no había podido acceder a ninguna de las plazas de las enseñanzas de Formación Profesional en centros sostenidos con fondos públicos demandadas. Los únicos ingresos de la unidad familiar provienen de una prestación del padre desempleado de larga duración y mayor de 62 años. Con este panorama resulta evidente que la familia no puede hacer frente al pago de los estudios que pretendía la joven en un centro privado (queja 15/4849).

El acceso del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a las Enseñanzas Profesionales, o mejor dicho, las limitaciones establecidas por un proyecto normativo para los chicos y chicas con un dictamen de escolarización de la modalidad C, es decir, escolarización en centros específicos, ha sido objeto de nuestra actuación.

A este alumnado, según la Orden de 19 de septiembre de 2002, por la que se regula el periodo de formación para la transición a la vida adulta y laboral, destinado a los jóvenes con necesidades educativas especiales, a partir de los 16 años se le tiene que ofrecer la posibilidad de Formación Profesional por medio de Programas de Transición a la Vida Activa y Laboral o Programas de Garantía Social, hoy Formación Profesional Básica.

Como recoge el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, que regula aspectos específicos de la Formación Profesional Básica, la finalidad de estos programas es dar continuidad al alumnado con necesidades específicas educativas, por lo que dichas enseñanzas estarán adaptadas a sus necesidades. Sin embargo, el desarrollo posterior de esta norma por las Instrucciones de 22 de mayo de 2014 y de 25 de julio de 2014 de la Consejería de Educación impedía la escolarización de este alumnado en dichas enseñanzas, dejando sin un futuro formativo a este colectivo de alumnado que apenas tiene oferta formativa que favorezca su inserción laboral.

Por su parte, tuvimos conocimiento de que se estaba elaborando un proyecto de orden de la Dirección General de Formación Profesional para el curso 2015-2016, que mantenía los mismos requisitos de acceso que las instrucciones anteriormente citadas, por lo que la discriminación señalada seguiría aplicándose.

Tras nuestra intervención la Secretaría General de Educación y Formación Profesional confirmó que se había procedido al cambio de redacción del proyecto de orden al objeto de posibilitar la continuación en el sistema educativo del alumnado con necesidades educativas especiales, y más concretamente el acceso a

las Enseñanzas de Formación Profesional Básica para el citado alumnado, con independencia de la modalidad de escolarización ([queja 15/1275](#)).

## 1.4.2.8 Enseñanzas de Régimen Especial

La mayoría de las quejas siguen refiriéndose a las **enseñanzas de música** y, concretamente, a la frustración que produce en las familias y en el alumnado que, habiendo concluido con éxito los cuatro cursos que componen las Enseñanzas Elementales, no pueden acceder al conservatorio profesional por falta de plazas a pesar de haber superado la correspondiente prueba de acceso ([queja 15/4015](#), [queja 15/3456](#), [queja 15/3532](#), [queja 15/3593](#), [queja 15/3905](#), entre otras).

Otro aspecto destacado que afecta no sólo a las enseñanzas de música, sino a todas las Enseñanzas de Régimen Especial se refiere a la **inexistencia de normativa específica que establezca para el alumnado con necesidades educativas especiales la obligatoriedad de realizar en las distintas pruebas de acceso las adaptaciones necesarias**, así como tampoco en el currículum de los distintos cursos y, por último, el establecimiento de un **cupo de reserva también para este tipo de alumnado**.

Ello es reconocido por la Consejería de Educación con ocasión de la tramitación de la queja de un niño de 8 años con un grado de discapacidad reconocido de un 51% consecuencia de una hemiplejía de la parte derecha del cuerpo, lo que no le impide desde hace años tocar la trompa, además de ser un alumno con magníficos resultados académicos.

A pesar de que sus progenitores intentaron conseguir una mínima adaptación en la prueba de acceso al grado elemental (hubiera bastado con darle al niño solo algo más de tiempo, puesto que su brazo derecho se mueve un poco más lento de lo normal ) poniendo en conocimiento del propio Conservatorio, en el mes de febrero de 2015, las circunstancias personales del alumno, y a pesar de que también se les comunicó el mismo día de la prueba que trasladarían esta petición al tribunal calificador, ello no sucedió así, de modo que, aunque aprobó con una nota de 6.07, no pudo obtener la plaza por faltarle tan sólo algunas décimas.

Posteriormente el propio conservatorio, a través de su Departamento de Atención a la Diversidad, reconoció a la familia que sí hubiera correspondido la adaptación de la prueba que desde hacía meses venían solicitando.

La Secretaría General de Educación y Formación Profesional ha mostrado su intención de llevar a cabo el desarrollo normativo necesario para subsanar tan importantes deficiencias, si bien consideramos que éste no se ha de demorar más en el tiempo para procurar que ya en la próxima convocatoria se puedan realizar las adaptaciones que fueran necesarias al alumnado que lo necesite.

Por esta razón, en la actualidad, estamos estudiando con toda la profundidad que se merece este asunto, tanto desde el punto de vista individual que se expone en el expediente concreto, como desde el punto de vista general. En cualquiera de los casos, tendrá que ser en el próximo Informe en el que daremos cuenta de lo actuado ([queja 15/2763](#)).

Y, por último, queremos hacer también mención a dos expedientes que aunque aún están en trámite, merecen nuestra atención.

Uno de ellos es la queja 15/3027, a través de la que estamos haciendo un seguimiento de los motivos por los cuales aún no se ha dado cumplimiento a una Resolución que se formuló en la queja 13/3988, y en la que se aceptó por parte de la Secretaría General de Educación proceder a la modificación de la Orden de 18 de abril de 2012, por la que se regulan las **pruebas de acceso a las enseñanzas artísticas superiores y la admisión del alumnado en los centros públicos imparten estas enseñanzas**, incluido el artículo 34 en lo que se refiere a la convocatoria de pruebas extraordinarias.

Por su parte, también es objeto de nuestro análisis, y cierta preocupación, el asunto expuesto en la queja 15/4784, en la que el interesado pone de manifiesto que por la Junta de Andalucía todavía no se ha procedido a realizar las modificaciones normativas necesarias para adaptar los cambios introducidos por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Estas modificaciones permiten que en la actualidad los alumnos y alumnas que tengan 16 años pueden acceder a los estudios superiores de música mediante la realización de la prueba de madurez correspondiente, lo que hasta ahora tan solo era posible si se tenían cumplidos los 18 años.

Dicha previsión normativa, también ha sido recogida en la Disposición adicional octava del Real Decreto 21/2015, de 23 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, arriba señalada.

### 1.4.3 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE: ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

En este subapartado se relacionan las quejas tramitadas durante 2015 en materia universitaria con excepción de las quejas relacionadas con el personal docente universitario o con el personal de administración y servicios adscrito a las universidades, que son objeto de análisis en el sub-capítulo I, dentro del subapartado denominado “empleo público”.

Así, entre los asuntos tratados durante 2015, debemos destacar las **quejas denunciando la insuficiencia de plazas en algunas carreras** especialmente demandadas que generan gran frustración en muchas personas al imposibilitarles cumplir sus expectativas personales.

También han sido varias las quejas que cuestionaban los **criterios de aplicación de normas propias de las Universidades** que posibilitan la culminación de sus estudios al alumnado que por alguna razón no ha conseguido superar alguna asignatura en las convocatorias ordinarias. Como es el caso de la queja 15/4731 referida a la regulación de las convocatorias de gracia en la Universidad de Granada; o la queja 15/3524 relativa a las normas sobre compensación de asignaturas en esa misma Universidad; o la queja 15/1195 en la que se cuestionaban las normas de permanencia de la Universidad de Sevilla.

No podemos dejar de mencionar el elevado número de quejas recibidas como consecuencia de la **postergación de la Titulación del Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos** en el Anexo I del RD 967/2014, de 21 de noviembre. Una cuestión que ha debido ser remitida a la Defensora del Pueblo del Estado al afectar a una norma de ámbito estatal.

También nos parece digna de mención la queja 15/5169 en la que una alumna con graves problemas económicos expresaba su temor a perder la beca universitaria al denegársele por la Universidad de Huelva, por cuestiones formales, la posibilidad de cambiar la fecha de un examen al que no pudo asistir por encontrarse en el sepelio de un familiar muy próximo.

### 1.4.3.1 Acceso a la Universidad

La complejidad del proceso de admisión a las Universidades andaluzas, y en particular del proceso de preinscripción que se realiza de forma telemática, genera todos los años la recepción de un número importante de quejas en las que sus promotores manifiestan, con angustia, su temor a quedar excluidos del proceso como consecuencia de alguna incidencia habida en dicho proceso.

En ocasiones se trata de incidencias producidas por algún fallo en el sistema informático, aunque la mayoría de casos son consecuencia de errores cometidos por el propio solicitante de plaza por no haber entendido bien el proceso a seguir y los pasos a dar en cada una de las fases del mismo.

La experiencia de años precedentes nos dice que la mayoría de estas incidencias se soluciona en un plazo breve, ya sea porque se corrigen las incidencias informáticas o porque el sistema ofrece alternativas válidas a quienes erraron en la tramitación. Pese a ello, dada la angustia que transmiten algunas de estas quejas y la premura de los plazos dentro del proceso, admitimos a trámite las quejas recibidas e interesamos información de los responsables de la Comisión de Distrito Único Universitario, a fin de alertar con celeridad de la incidencia producida y conseguir una rápida solución del problema.

Tal ha sido el caso de la queja 14/4583 referida a un fallo informático en el proceso de preinscripción en la Universidad de Sevilla; la queja 15/4524 en la que se denunciaba un error informático que impedía el acceso a un Máster en la Universidad de Granada; la queja [queja 15/4402](#) referida a la Universidad de Melilla cuyo acceso se verificaba a través del Distrito Único Andaluz; o la [queja 15/4466](#) que planteaba las dificultades de acceso a un Máster en la Universidad de Málaga por no acreditar nivel B1 teniendo aprobados 24 créditos en lengua extranjera. Todas estas quejas se solventaron positivamente para sus promotores.

Cuestión distinta y de muy difícil solución es la analizada en la [queja 14/2761](#), iniciada de oficio por esta Institución con objeto de buscar solución a la situación en que se encuentran algunas personas que, por sufrir una enfermedad o enfrentarse a una intervención quirúrgica de importancia, no pueden iniciar o continuar sus estudios universitarios. El problema surge tanto por la exclusión de este supuesto en el procedimiento fijado por la Comisión de Distrito Único Universitario de Andalucía para el acceso a los estudios universitarios de Grado, como por la negativa de algunas Universidades andaluzas a admitir la solicitud de traslado de expediente desde otra Universidad española por esta causa.

Centrado nuestro análisis en el marco regulatorio de los traslados de expediente a las distintas Universidades, poníamos de manifiesto las diferencias detectadas en cuanto a los supuestos y condiciones en que se admite la solicitud de traslado. Incluso, dentro de una misma Universidad, se advertían situaciones de distinto tratamiento atendiendo a los estudios universitarios de que se trate, dándose las mayores dificultades en los Grados de la rama de Ciencias de la Salud.

Ante esta situación de heterogeneidad en la regulación, consideramos oportuno trasladar a todas las Universidades andaluzas y a la Comisión de Distrito Único [Resolución \[Resolución bopa\]](#) concretada en la siguiente Sugerencia: **“Que por parte de esa Universidad se promueva la aprobación por el Consejo Andaluz de Universidades de unas pautas mínimas que permitan cierta homogeneidad en la respuesta de las Universidades andaluzas a las solicitudes de traslado de expediente académico instadas ante situaciones de enfermedad o en aquellas otras que se consideren pertinentes”**.

La respuesta a esta Resolución ha sido dispar entre las universidades interpeladas, contrastando la aceptación sin condiciones de la mayoría de ellas con las reticencias mostradas por las Universidades con un mayor volumen de alumnado, que resultan ser también las más solicitadas en estos procesos de traslado de expediente. En todo caso, cerramos provisionalmente de forma favorable el expediente al informarnos la Comisión de Distrito Único que se iba a someter nuestra propuesta al Consejo de Universidades. Estaremos pendientes del acuerdo que se adopte.

También nos parece digna de ser destacada la [queja 15/3639](#) en la que se analizaba el caso de un alumno al que le había sido denegado el acceso a la Universidad de Málaga por el cupo reservado a deportistas de alto rendimiento, pese a disponer de un certificado emitido por la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía acreditando que ostentaba la condición de deportista de alto rendimiento cuando se inició el plazo de preinscripción. El problema surgía al concluir el plazo de validez de dicho certificado antes de que concluyese el proceso de preinscripción.

Este caso pudo ser finalmente resuelto de forma positiva al realizar la Comisión de Distrito Único Andaluza una interpretación favorable de la normativa de aplicación, entendiendo que la obligación de acreditar la condición de deportista de alto rendimiento al finalizar el proceso de preinscripción debía de interpretarse como la fijación de un límite máximo para hacer efectiva la acreditación, pero que no impedía que se tomase en consideración la acreditación presentada dentro del plazo de preinscripción.

#### 1.4.3.2 Convocatoria de ayudas para la obtención del B1

Una interesante novedad ha sido la **aprobación en 2015 por la Junta de Andalucía de una convocatoria de ayudas para promover y garantizar la igualdad de acceso al alumnado universitario con dificultades económicas en la adquisición y acreditación de las competencias lingüísticas exigidas para la obtención de los títulos de Grado o Máster**. Una ayudas que venían siendo reclamadas desde hace tiempo por el alumnado.

La convocatoria, en régimen de concurrencia no competitiva, preveía destinar un total de 3.000.000 de euros para atender las solicitudes que se formularan, siendo posibles beneficiarios los estudiantes de Grado o Máster que hubieran obtenido la acreditación de las competencias lingüísticas y contasen con beca MEC. Se subvencionaban los costes incurridos para la adquisición y acreditación de las competencias lingüísticas.

Esta Institución se congratula de la medida aprobada ya que para una parte importante del alumnado supone un esfuerzo económico considerable el desembolso necesario para acreditar las competencias lingüísticas en una lengua extranjera, siendo éste requisito necesario e ineludible para la obtención del título de Grado o Máster. A pesar de su carácter ineludible tales estudios de lengua extranjera quedaban fuera de

los planes de estudios universitarios, por lo que no podían ser subvencionables a través de la convocatoria general de becas para estudios postobligatorios.

No obstante, como consecuencia posiblemente de la perentoriedad de los plazos y la celeridad en la elaboración de la normativa reguladora de la convocatoria, observamos que la misma incluía algunas prescripciones que podían resultar perjudiciales para algunos de los posibles beneficiarios de la norma.

Para evitar que esto ocurriera se inició de oficio la [queja 15/3068](#) que nos permitió trasladar a la Administración **algunas deficiencias** que creíamos necesario corregir para evitar efectos indeseados, **como podían ser la indebida limitación de su ámbito de aplicación personal al excluir del mismo a quienes no hubieran obtenido beca MEC para ese curso**, siendo de sobra conocido en el ámbito universitario que un número importante de estudiante, pese a reunir los requisitos económicos para obtener beca, no alcanzan a obtener esta ayuda por no cumplir los requisitos académicos establecidos en la convocatoria de becas del Ministerio.

Nos parecía necesario y urgente que en las bases reguladoras de las ayudas se introdujera una modificación que permitiera incluir a quienes cumplan los mismos requisitos económicos establecidos en la convocatoria general de becas MEC pero no hubieran podido obtenerla por no superar los requisitos académicos.

Asimismo, **nos parecía un error que no pudieran adjudicarse las ayudas a quienes no pudiesen acreditar encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, así como no estar en situación deudora con la Junta de Andalucía por cualquier otro ingreso de derecho público.**

La exigencia del requisito de estar al corriente de obligaciones tributarias y de Seguridad Social podía suponer dejar fuera de cobertura a muchas personas cuyas necesidades económicas precisamente son más acuciantes, razón por la que se encontrarían en situación deudora. Aparte de resultar contradictorio con el hecho de que la propia convocatoria de becas MEC, prevé expresamente la posibilidad de excepción a los requisitos para ser persona beneficiaria de las mismas.

Las Sugerencias formuladas en este expediente de queja han obtenido una positiva recepción por la Consejería competente que ha anunciado su intención de revisar la norma promulgada y corregir las deficiencias detectadas.

## 1.4.4 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES

Por lo que se refiere a las **actuaciones de oficio, en materia de educación no universitaria**, a continuación se relacionan las iniciadas en el año 2015:

[Queja 15/0756](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Málaga, relativa al retraso de seis años en construcción de un CEIP en La Laguna de Mijas (Málaga).

[Queja 15/0761](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Sevilla, relativa al estado de deterioro de las instalaciones de una Escuela Infantil y CEIP de Espartinas (Sevilla).

[Queja 15/0778](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Cádiz, relativa a la situación de varios Institutos gaditanos que no disponen de los medios de calefacción adecuados.

[Queja 15/1730](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Sevilla, relativa al estado de deterioro de las instalaciones del IES “Vicente Aleixandre”.

[Queja 15/1746](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Córdoba, relativa a la intoxicación alimentaria de los alumnos que utilizan el servicio de comedor escolar en CEIP “Urbano Palma”, de Santaella (Córdoba).

[Queja 15/1761](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Sevilla, relativa al nuevo retraso en la construcción de la 2ª Fase en CEIP “Isabel Rodríguez”, de Mairena del Alcor (Sevilla).

[Queja 15/1762](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Córdoba, relativa a la situación de un alumno afectado por una discapacidad física que no puede acceder al edificio de la escuela de arte “Matero Inurria”.

[Queja 15/2201](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz, relativa a las heridas sufridas por un alumno como consecuencia del mal estado del colegio CEIP “San José Obrero”, de Jerez de la Frontera (Cádiz).

[Queja 15/2202](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz, relativa a los problemas de mantenimiento e infraestructuras en CEIP “San Juan de Dios”, de Jerez de la Frontera (Cádiz).

[Queja 15/2205](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz, relativa al estado de conservación de las instalaciones del IES “Fuerte de Cortadura” (Cádiz).

[Queja 15/2207](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Sevilla, relativa al retraso en más de 4 años en construir CEIP “El almendral”, de Mairena del Alcor (Sevilla).

[Queja 15/2324](#), dirigida al Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) y a la Consejería de Educación, relativa a la discrepancia surgidas entre el Ayuntamiento de San Fernando y la Consejería de Educación en torno al mantenimiento y conservación de los colegios cedidos por el Ministerio de Defensa.

[Queja 15/2615](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Málaga, relativa a la ausencia de monitor de educación especial en colegio “Narixa” de Nerja (Málaga).

[Queja 15/2743](#), dirigida a la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, relativa a la supresión de la asignatura Tecnologías de la Información y Comunicación en las Enseñanzas de Bachillerato.

[Queja 15/2758](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz, relativa al contenido de un libro de lectura de alumnos de primaria en el colegio de Los Salesianos, de Algeciras (Cádiz).

[Queja 15/3558](#), dirigida a la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, relativa a la ausencia de aire acondicionado y ascensor en las instalaciones del Conservatorio Profesional de Música en El Ejido (Almería).

[Queja 15/3577](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Almería, relativa a la existencia de nueve centros docente de El Ejido (Almería) que incumple la normativa contra incendios y accesibilidad.

[Queja 15/3591](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Huelva, relativa a la presencia de amianto en las instalaciones del CEIP “Padre Jesús” de Ayamonte (Huelva).

[Queja 15/4390](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Sevilla, relativa a la ausencia de monitor de Educación Especial en el colegio “Manuel Medina” en Burguillos (Sevilla).

[Queja 15/4413](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Sevilla, relativa a la situación de un padre en huelga de hambre para reclamar monitor de educación especial en un CEIP de Carmona (Sevilla).

[Queja 15/4596](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Málaga, relativa a un menor con autismo sin escolarizar por desacuerdo familia y la Administración educativa en el municipio del Rincón de la Victoria (Málaga).

[Queja 15/4608](#), dirigida al Ayuntamiento de Almería, relativa a la ausencia de conserje en CEIP “Torre-mar”, en Retamar (Almería).

[Queja 15/4609](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Almería, relativa a la situación de 97 familias sin comedor escolar en el CEIP “Poseidonia” en Roquetas de Mar (Almería).

[Queja 15/4610](#), dirigida a la Dirección General de Planificación y Centros, relativa al Incumplimiento del acuerdo de autorizar desplazamiento de docentes al Conservatorio “José Hidalgo”, de Torre del Mar (Málaga).

[Queja 15/4614](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Jaén, relativa al retraso en la ejecución de las obras de ampliación y mejora del CEIP “La Misericordia”, Torreperogil (Jaén).

[Queja 15/4634](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Málaga, relativa a las deficiencias en la atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en el CEIP “María del Mar Romera” del Rincón de la Victoria (Málaga).

[Queja 15/4665](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz, relativa a los problemas de transporte escolar en una zona rural de Jerez de la Frontera (Cádiz).

[Queja 15/4850](#), Delegación Territorial de Educación en Sevilla, relativa a la supresión de plaza de monitor de educación especial en colegios de Salteras (Sevilla).

[Queja 15/5734](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Huelva, relativa a la ausencia de cobertura de plaza de monitor de Educación Especial en el colegio “V Centenario” de Huelva.

[Queja 15/5784](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación en Cádiz, relativa a deficiencias en el mantenimiento de las instalaciones del IES “La Esperanza” en la Línea de la Concepción (Cádiz).

[Queja 15/5806](#), dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a los problemas de mantenimiento de las instalaciones del CEIP “Lomopardo”, en Jerez de la Frontera.

[Queja 15/5817](#), dirigida a la Delegación de Educación en Sevilla, relativa a los problemas de inseguridad por la paralización de las obras del IES “El Majuelo” en Gines (Sevilla).

[Queja 15/5863](#), dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, relativa a las deficiencias en el sistema de calefacción del CEIP “La Barca”, en Jerez de la Frontera.

Por otro lado, citamos un expediente de queja que merece ser destacado por **no contar nuestra Resolución con la acogida y aceptación de la Administración** interpelada: Recomendación dirigida a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación ([queja 14/4400](#)).

Por lo que respecta a la **educación universitaria**, a continuación se relacionan las **quejas de oficio** que han sido iniciadas a lo largo del año:

- [Queja 15/3068](#), dirigida a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología, relativa a la proposición de modificaciones a la convocatoria de ayudas para la obtención del B1.

- [Queja 15/6106](#), dirigida a todas las universidades andaluzas, relativa a becas y ayudas al estudio de las universidades andaluzas.

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución la misma ha sido aceptable. No obstante, 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 la propuesta de una iniciativa ante las Administraciones competentes con objeto de adelantar la celebración de la convocatoria extraordinaria de la Prueba de Acceso a la Universidad en el ámbito del Distrito Único Universitario de Andalucía para evitar la incorporación tardía del alumnado de primer curso de Grado a las Universidades públicas de Andalucía, dirigida a la Presidencia de la Junta de Andalucía, en el curso de la [queja 13/6211](#).

**1.5 EMPLEO PÚBLICO**

1.5.1	Introducción	145
1.5.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	147
1.5.2.1	Acceso al Empleo Público	147
1.5.2.1.1	Acceso al empleo público permanente: Instrucciones de funcionamiento de las Comisiones de Selección	147
1.5.2.1.2	El acceso al empleo público temporal	148
1.5.2.1.2.1	Bolsa de empleo público y reserva de discapacidad	149
1.5.2.1.3	Bolsas de personal funcionario de la Administración General	150
1.5.2.1.4	Bolsas de personal sanitario	151
1.5.2.1.4.1	Reconocimiento de servicios prestados en centros sanitarios concertados (estatutario)	151
1.5.2.1.4.2	Criterios y procedimiento de certificación de la experiencia en bolsa (funcionario)	152
1.5.2.1.5	Bolsa de la Administración de Justicia	154
1.5.2.2	Carrera Profesional	155
1.5.2.2.1	Derecho al reconocimiento de los servicios previos	155
1.5.2.2.2	Demora de las convocatorias de concursos de méritos	157
1.5.2.2.3	Suspensión de los procesos de promoción interna	158
1.5.2.3	Condiciones de Trabajo	159
1.5.2.3.1	Recuperación de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012	159
1.5.2.4	Derecho a la Defensa Jurídica	160
1.5.2.5	Derecho a la Integración en la Función Pública Andaluza	162
1.5.2.6	Jubilación	163
1.5.2.6.1	Reconocimiento de servicios prestados a efectos de jubilación	163
1.5.2.7	En relación a las Políticas de Empleo	165
1.5.2.7.1	Discapacidad y Políticas Activas de Empleo	165
1.5.2.7.1.1	Discapacidad y fomento del empleo	165

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

1.5.2.7.2 Reserva de discapacidad en el reconocimiento de cualificaciones profesionales	168
1.5.2.7.3 Programas y Escuelas de Formación Profesional para el Empleo	168
1.5.2.7.3.1 Demora de las obligaciones derivadas de la ejecución de los programas de Formación Profesional para el Empleo	168
1.5.2.7.3.2 Problemática de las Escuelas de Formación Profesional para el Empleo	171
1.5.2.7.4 Las Ayudas Sociolaborales	171
1.5.3 Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	173

## **1.5 EMPLEO PÚBLICO**

### **1.5.1 INTRODUCCIÓN**

En lo que al empleo público se refiere, las quejas presentadas por los distintos colectivos de empleados públicos, con independencia de la naturaleza de su vínculo (funcionarial, estatutario o laboral), de su funcionalidad o destino (Administración general, educativa, sanitaria, etc.) o del carácter permanente o temporal de su vinculación (de carrera, interino, etc.), encuentran un punto de encuentro en diversos aspectos relacionados con su carrera administrativa o progresión profesional, ya a la hora de su ingreso o acceso, ya en su promoción o en relación a cuestiones atinentes a sus condiciones de trabajo o retribuciones.

Por otro lado, aun cuando tras cada queja nos encontramos con un empleado público que plantea un conflicto individual, las que en este informe destacamos suelen tener un carácter colectivo, bien porque se planteen por una pluralidad a título particular sobre una misma cuestión que se reitera en todas ellas, ya porque se planteen de forma colectiva a través de plataformas, asociaciones, sindicatos, etc.

La temática de las cuestiones planteadas se reitera en el contexto de crisis económica y de restricción de las partidas presupuestarias destinadas al empleo público (bajas tasas de reposición, precariedad y temporalidad del empleo público, recuperación retributiva, etc.), problemática a la que hemos dedicado especial atención en los informes anuales precedentes.

Tras una constante pérdida de empleo público a lo largo de los últimos años, que se cifra en unos 35.000 empleos públicos en Andalucía en el periodo 2010-2015 (para las tres Administraciones territoriales -estatal, autonómica y local-), en 2015 cabe apreciar una apertura de las ofertas de empleo público (OEP) tras la aprobación de las leyes de Presupuestos del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015, toda vez que si bien, como en los ejercicios precedentes, se establece una prohibición de incorporación de nuevo personal al sector público, excepciona a diversos sectores, en los que se autoriza una tasa de reposición de hasta el 50 por ciento de las jubilaciones producidas en el ejercicio precedente.

No obstante, la circunstancia de que las OEP se hayan visto paralizadas o ralentizadas en estos últimos años, ha provocado que la vía ordinaria al acceso al empleo público haya sido con carácter temporal a través de las respectivas bolsas de empleo público creadas en los distintos ámbitos sectoriales.

Destacamos igualmente en este informe apartados específicos, como es el tratamiento de la discapacidad en el acceso al empleo público temporal (bolsas de empleo) como en el ámbito de las contrataciones de fomento del empleo por parte de entes públicos y privados (políticas activas de empleo).

En lo que se refiere a las novedades legislativas hay que decir que la norma nuclear del empleo público, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), ha sido objeto de actualización en formato de texto refundido mediante el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, recogiendo las modificaciones operadas en estos años sobre el texto inicial de 2007.

Respecto a la temática de trabajo, el año 2015 ha estado marcado por la caída registrada del desempleo y por el aumento habido en el número de ocupados.

Así, según se desprende de la Encuesta de Población Activa correspondiente al cuarto trimestre del año, el paro bajó en España en 678.200 personas, creciendo el empleo en 525.100 personas, cerca de un 3% más, lo que supone el segundo aumento anual consecutivo y el más elevado desde el comienzo de la crisis.

De esta forma, al cierre del ejercicio se registraron 18.094.200 ocupados, su nivel más alto desde el cuarto trimestre de 2011, y 4.779.500 parados, la cifra más baja desde finales de 2010.

La tasa de desempleo fue del 20,9% al finalizar el año. En el caso particular de Andalucía el paro ha bajado a lo largo del año 2015 en 197.400 personas, situándose el número total de desempleados en 1.198.300 parados y la tasa de paro en el 29,3%, cerca de 5 puntos porcentuales menos que a finales de 2014.

En lo que a creación de empleo se refiere, la EPA correspondiente al cuarto trimestre de 2015 también ofrece datos positivos para nuestra Comunidad.

Así, durante el año 2015 ha habido 137.500 ocupados más, un 5,13% por encima de 2014, llegando a los 2.819.400 de personas ocupadas.

Y es que, no en vano, durante el cuarto trimestre del año Andalucía se ha situado por delante de las demás comunidades autónomas en cifras absolutas de creación de empleo.

Sin embargo, estos datos que en sí mismos resultan positivos y esperanzadores, llevan aparejado un hondo problema que, a nuestro juicio, merece ser afrontado con el máximo rigor y con la mayor celeridad. Nos referimos a la precarización del mercado laboral y a la escasa calidad de los nuevos puestos de trabajo.

En este sentido, la mayoría de los nuevos contratos son temporales y su duración es cada vez menor. En efecto, los datos indican que la tasa de temporalidad va en aumento, situándose en el 25,6%, un 1,4% más que en 2014, de tal forma que mientras el empleo indefinido crece al 1,5%, el temporal lo hace tres veces más deprisa. Por su parte, los contratos a tiempo parcial aumentan de forma ostensible, al mismo tiempo que la remuneración de los nuevos empleos se ve notablemente reducida. Resulta revelador que los nuevos empleos se registran mayoritariamente en sectores de la economía en los que se genera menor valor añadido.

Estas circunstancias, unidas al debilitamiento de la negociación colectiva, son las que han llevado a alertar desde diversos sectores sobre la existencia de trabajadoras y trabajadores pobres.

Pues bien, con la finalidad de hacer frente a este estado de situación, especialmente en materia de desempleo, el Gobierno andaluz ha puesto en marcha entre los años 2014 y 2015 todo un conjunto de medidas de fomento del empleo.

Las mismas se contienen en el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+, el Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emple@30+, así como en el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo y en la más reciente Ley 2/2015, de 29 de diciembre, ambos de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo, conjunto normativo con el que se pretende dar una respuesta al grave problema del desempleo juvenil así como a los desempleados mayores de treinta o más años.

Pese a ello, estas Políticas Activas de Empleo auspiciadas desde la Administración autonómica se siguen viendo enormemente lastradas por los severos y consolidados recortes presupuestarios impuestos desde el Gobierno de la nación, de tal forma que en el ejercicio 2015 el Estado ha destinado tan sólo un 36% de los fondos que destinaba en 2011, y ello a pesar de la inasumible tasa de paro que, pese a la reducción habida del desempleo, se sigue registrando hoy día Andalucía.

A estas dificultades se une también la demora registrada en las transferencias de fondos y en los pagos comprometidos, que ocasionan evidentes efectos colaterales en la actividad que en este sector prestan las entidades colaboradoras, que se ven abocadas a graves dificultades financieras cuando no al cierre; circunstancias éstas a las que se añade a su vez el hecho de que los fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo se abonen en el ejercicio presupuestario siguiente, lo que viene a dificultar aún más la gestión eficaz de tales políticas.

Asimismo, en el ámbito específico de los programas de Formación Profesional para el Empleo se constata la ingente incidencia que está teniendo la concurrencia de la fiscalización operada por la Cámara de Cuentas de Andalucía y por la Intervención General de la Junta de Andalucía, de los procesos judiciales por presuntos supuestos de fraude en subvenciones y el doble proceso de reestructuración administrativa llevado a cabo en este ámbito en los últimos 3 años que ha supuesto el traspaso de competencias de la Administración de Empleo a la Administración Educativa para su posterior reversión.

Igualmente destacable en este ámbito resulta la problemática analizada a lo largo del ejercicio atinente a las Escuelas de Formación para el Empleo.

En este sentido, a través de numerosos expedientes de queja y de la personación de distintos colectivos afectados se evidenció la práctica paralización de la actividad formativa de los Consorcios Escuela, el deterioro de los centros como consecuencia de su cierre y la demora padecida por trabajadores y trabajadoras para la percepción de sus sueldos; una problemática derivada de la regulación contenida en las leyes estatales de racionalización y sostenibilidad del sector público y de la Administración local, que impide la participación de las entidades locales en la red formativa autonómica.

## 1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 1.5.2.1 Acceso al Empleo Público

Como se ha dicho, el ejercicio de 2015 supone un sensible cambio en lo que se refiere a las ofertas de empleo público (OEP), especialmente en los ámbitos sectoriales con mayor presencia en el sector público andaluz, como son el docente, el sanitario y el de la Administración General.

Así, en los ámbitos de Administración sanitaria, nos encontramos con el Decreto 96/2015, de 3 de marzo, con un total de 1.875 plazas ofertadas (de acceso libre y promoción interna), el Decreto 502/2015, de 9 de diciembre, con un total de 540 plazas de Administración General, y en lo que a la Administración educativa se refiere, se ofertan un total de 1.810 plazas, a las que caben sumar, en menor número, las correspondientes a la Administración de Justicia e instrumental.

#### 1.5.2.1.1 Acceso al empleo público permanente: Instrucciones de funcionamiento de las Comisiones de Selección

Sin duda, la mayor parte de las quejas referidas a los procesos selectivos muestran las discrepancias que los participantes plantean frente a las actuaciones y valoraciones llevadas a cabo por las distintas **Comisiones de Selección**, aspecto que destacamos reiteradamente en nuestras resoluciones e informes.

Si bien en buena parte de los conflictos planteados interviene la consustancial discrecionalidad administrativa interviniente en este tipo de procesos, sobre la que no resulta viable nuestra fiscalización, en otras sencillamente detectamos la presencia de aspectos formales y procedimentales en el seno del proceso selectivo que, con mayor o menor incidencia, puede decantar el resultado del mismo.

Es por ello por lo que procedimos a una actuación de oficio en relación a los criterios e instrucciones de funcionamiento por parte de las Comisiones o Tribunales de Selección (queja 15/1257).

Como bien sabemos, nuestro ordenamiento jurídico configura una serie de principios que han de regir la selección de los empleados públicos. Así, la Constitución española recoge dentro de la sección relativa a los derechos fundamentales, el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, así como de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (art. 23 y 103.3)

Asimismo, aunque no se encuentra expresamente referido al acceso a la función pública, el principio de publicidad, vinculado por el Tribunal Constitucional con el artículo 23.2 de la Constitución, publicidad que ha de presidir todo el proceso selectivo, desde las bases y convocatorias hasta todo el conjunto de trámites posteriores (lista de personas admitidas y excluidas, designación de Tribunal, fecha y lugar de comienzo de las pruebas, resultado de los ejercicios, calificación final, etc.).

El artículo 55 del Estatuto Básico del Empleado Público (en sus versiones de Ley de 2007 y de texto refundido de 2015), que viene a recoger una serie de principios rectores para la selección de personal de las administraciones públicas, incorporando a los principios constitucionales anteriormente citados otros legales de obligado cumplimiento como la publicidad de las convocatorias y sus bases, la: transparencia, imparcialidad, profesionalidad y discrecionalidad técnica de los miembros de los órganos de selección y la agilidad, sin perjuicio de la objetividad en los procesos de selección.

En el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, el 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, junto con las propias bases reguladoras de la convocatoria, como ley de la oposición, son las que regulan el desarrollo y ejecución del proceso selectivo encomendando, al mismo tiempo, a las Comisiones de Selección, la calificación así como la consideración, verificación y apreciación de las incidencias que pudieran surgir en la realización de los ejercicios, debiendo adoptar al respecto las decisiones motivadas que estime pertinentes, y, además, adoptar las medidas oportunas que permitan a las personas aspirantes con discapacidad que así lo hubieren indicado en la solicitud, en orden a que su participación lo sea en igualdad de condiciones que el resto de participantes.

Así pues, concluíamos recomendando a la Secretaría General para la Administración Pública sobre la necesidad de publicitar las instrucciones y medidas con objeto de garantizar un mayor acierto en la actuación de los Tribunales o Comisiones de Selección y asegurar que sus actuaciones responden a criterios homogéneos y a los principios de objetividad, seguridad y transparencia.

#### ***1.5.2.1.2 El acceso al empleo público temporal***

La circunstancia de que en los ejercicios precedentes se haya restringido el acceso al empleo público fijo o de carácter permanente, con la práctica paralización de las ofertas de empleo público, ha motivado el

creciente protagonismo del acceso al empleo público en interinidad o temporalidad, como lo muestra no solo los datos estadísticos del progresivo crecimiento de este estamento en los servicios públicos, sino también las numerosas quejas relacionadas con las bolsas de empleo existentes en distintos ámbitos sectoriales de la Administración de la Junta de Andalucía.

Este estado de práctica paralización de los procesos ordinarios de acceso al empleo público permanente, mediante la aprobación de ofertas públicas de empleo y posteriores convocatorias de las plazas y categorías correspondientes, ha convertido al acceso al empleo público temporal, ya en interinidad u otra modalidad similar, en la vía ordinaria de acceso por vía de las distintas bolsas de empleo existentes (educación, salud, etc.).

#### 1.5.2.1.2.1 Bolsa de empleo público y reserva de discapacidad

Resulta cotidiano la constante presentación de quejas ante esta Institución relacionadas con la exigencia de la cuota de reserva legal de discapacidad en el empleo público fijo o temporal y en otros aspectos relacionados con la práctica administrativa en los procesos de selección, en la asignación de destinos, etc.

Las circunstancias anteriormente expuestas nos movió a conocer y analizar los instrumentos, procedimientos y criterios establecidos para seleccionar al colectivo personal con carácter temporal para cubrir puestos vacantes de la organización (del respectivo ámbito competencial) y, en cualquier caso, la necesidad de efectuar nombramiento o contrataciones temporales de personal a través del cupo de reserva para discapacitados en el expediente de [queja 15/2450](#).

En lo que se refiere al empleo público fijo, actualmente la reserva para personas discapacitadas se fija en cumplimiento de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril (Estatuto Básico del Empleado Público) y de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.6 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre; en el artículo 42.2 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, aprobado en virtud del Real Decreto-Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre y en el artículo 3 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, en un porcentaje del 7 por ciento de las plazas para las personas que acrediten una discapacidad igual o superior al 33 por ciento, destinado tanto a las personas que acrediten discapacidad intelectual como a las personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad, desglosándose por categorías profesionales y especialidades u opciones de acceso.

En cuanto al empleo público, concluidos los procesos selectivos que se convocan en el marco de tales ofertas, se constituyen las bolsas de contratación temporal vinculadas a sus resultados, resultando las personas con discapacidad integradas en las mismas y con opciones a dicho empleo en función del lugar que les corresponde según la puntuación total obtenida en dichos procesos.

Por los diversos sectores de la Administración andaluza se vienen adoptando medidas normativas (a nivel de Órdenes, Resoluciones, etc.) por las que se regulan las bolsas de trabajo de personal funcionario interino, personal laboral temporal y personal estatutario temporal, etc., reservando para el colectivo de personas con discapacidad un determinado número de vacantes cuando la selección se efectúe mediante las

personas integrantes de las bolsas. O, en otros casos, se contempla la constitución de una bolsa específica de aspirantes que concurrieron a las pruebas selectivas para personas con discapacidad intelectual.

El resultado del análisis nos demuestra la firme voluntad de las distintas Administraciones sectoriales de la Junta de Andalucía de incorporar un cupo de reserva a favor de la discapacidad en sus respectivas bolsas de empleo público temporal, cuota que se suma a la establecida legalmente en los distintos Estatutos de personal para el acceso permanente (Estatuto Básico del Empleado Público, Estatuto Marco del personal de los Servicios de Salud, etc.).

Así en el ámbito de la Administración General (Decreto 93/2006, de 9 de mayo), Administración Sanitaria (Resolución de 21 de junio de 2010, reguladora de la Bolsa única del SAS) y Administración de Justicia (Orden de 2 de marzo de 2015), se establecen cuotas de reserva en las respectivas bolsas (7 por ciento), con la particularidad del SAS al establecerla en un 5 por ciento, con exclusión de la promoción interna temporal.

Respecto a la Administración educativa, la reserva de discapacidad opera exclusivamente en las Ofertas de Empleo Público, es decir, para el acceso al funcionariado de carrera docente, no así respecto a las distintas bolsas de interinidad, en la que los aspirantes con discapacidad se integran indistintamente, por su orden, conforme a los parámetros y baremos establecidos.

### ***1.5.2.1.3 Bolsas de personal funcionario de la Administración General***

Ante el destacado número de peticiones, quejas y escritos varios que estábamos recibiendo en relación con los ceses de funcionarios interinos del Cuerpo Superior Facultativo, Opción Ciencias Sociales y del Trabajo, destinados en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), este Comisionado acordó iniciar una actuación de oficio ([queja 15/4264](#)) ante la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo y ante la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, con objeto de conocer las actuaciones y fundamentos que motivaron el cese de los funcionarios interinos y, en su caso, las medidas que pudieran adoptarse al respecto.

Los interesados manifestaban en sus escritos que fueron seleccionados procedentes de la Bolsa de Interinos del Cuerpo Superior Facultativo, Opción Ciencias Sociales y del Trabajo, que estaba constituido por un total de 30 personas, y tras su nombramiento se incorporaron a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), en varias provincias.

Transcurridos dos años desde el nombramiento de dichos trabajadores como funcionarios interinos, fueron cesados en su mayoría, a pesar de haber solicitado la prórroga de sus nombramientos y de no haberse producido una disminución del volumen de trabajo que realizaban en las oficinas de SAE que lo justificara y sin que se hubiera superado el tiempo máximo establecido para la ejecución de programas de carácter temporal al que estaban vinculados.

Por otro lado, en contraposición a estos ceses, otro importante número de personas que fueron seleccionadas a través de oferta genérica presentada en el SAE (300, de los que 200 se correspondían con el citado Cuerpo), continuaban prestando sus servicios como funcionarios interinos y, además, les prorrogaron sus nombramientos con cargo al mismo programa, lo que pudieran considerarse incumplimiento de lo establecido en la normativa reguladora (Resolución de 18 de julio de 2014 por la que se regulan los procedimientos de

selección y las bolsas de trabajo de personal funcionario interino de la Administración General de la Junta de Andalucía).

Por la Administración de Empleo se venía a justificar dichos ceses como consecuencia de la circunstancia que hacía prever la progresiva incorporación de efectivos a las oficinas del SAE en virtud de ejecución de sentencias de personal procedente de los Consorcios UTEDLT y la prórroga de los segundos a la puesta en marcha de las políticas activas de empleo frente a la necesidad de reforzar las oficinas del SAE.

En definitiva, esta Institución constató que no se había seguido el orden de prelación en el llamamiento de personal establecido en la Resolución de 18 de julio de 2014, por la que se regulan los procedimientos de selección y las bolsas de trabajo del personal funcionario interino, dado que dicha Resolución no estaba vigente en el momento en el que se producen los llamamientos y, en todo caso, sin repercusión en el supuesto que nos ocupaba.

Por otro lado, el Servicio Andaluz de Empleo solicitó una prórroga del personal interino con nombramiento en aquel momento y no una nueva selección de personal interino por renuncia de alguno o puesta en marcha de un nuevo programa de carácter temporal.

En cualquier caso, las personas cuyos nombramientos fueron prorrogados prestaron servicios unos meses más, respecto a los cesados, sin que ello tuviese repercusión negativa sobre la situación de éstos últimos, que al cesar se reincorporaron a la misma Bolsa de trabajo de la que fueron seleccionados, ocupando una posición preferente a la hora de un nuevo llamamiento.

#### **1.5.2.1.4 Bolsas de personal sanitario**

##### **1.5.2.1.4.1 Reconocimiento de servicios prestados en centros sanitarios concertados (estatutario)**

Sin duda, las bolsas de empleo del Servicio Andaluz de Salud, en todas sus categorías de personal estatutario, sanitario y no sanitario, y las bolsas de Educación, en todos sus cuerpos y especialidades de personal docente, conforman el grueso principal del acceso al empleo público temporal de la Administración andaluza, aspecto que no solo denota su importancia en el empleo público de los colectivos más jóvenes y con mayor capacitación (médicos, enfermeros, profesores, etc.), como también en los datos estadísticos de la Encuesta de Población Activa.

Así pues, de un tiempo a esta parte, de forma reiterada se venían presentando en esta Institución quejas referidas al reiterado incumplimiento del Servicio Andaluz de Salud (SAS), en concreto la Dirección General de Profesionales, de las sentencias dictadas en relación a la no valoración de la experiencia profesional por los servicios prestados en centros sanitarios concertados a efectos de la Bolsa Única del SAS, cuestión que abordamos, entre otras muchas, en la [queja 15/3630](#).

Así, los interesados nos exponían que la no consideración de estos servicios, por parte de las Comisiones de Valoración de la citada Bolsa, daba lugar a constantes alegaciones frente a los listados provisionales y recursos potestativos de reposición frente a los definitivos, viéndose impelidos a la ulterior impugnación ante los Juzgados Contencioso-Administrativos que, finalmente y con cierta reiteración, mediante sentencia vienen a reconocer tal experiencia profesional, fallo judicial que para su efectividad y en ejecución de sentencia

había de ser objeto trasladarse a las Comisiones de Valoración, para la debida corrección y valoración del mérito del afectado en la citada Bolsa.

Esta singladura administrativa-judicial se ha venido reiterando en los últimos años con ocasión de los cortes de baremación que se realizan con referencia al 31 de octubre, toda vez que las Comisiones de Valoración de la Bolsa no venían tomando en consideración la experiencia profesional prestada en servicios sanitarios concertados, sin que esta doctrina jurisprudencial a favor de los interesados tuviera del debido reflejo en la actuación de dichas Comisiones.

Este cuestionado comportamiento administrativo, más allá del grado de ejecución de los mandatos judiciales al caso, ha supuesto una actuación administrativa irregular que obligaba a los interesados a un continuo planteamiento de alegaciones, reclamaciones, recursos administrativos y contencioso-administrativos con graves perjuicios en las ofertas de contratos de trabajo y costes económicos.

Ello motivó que por parte de esta Defensoría se iniciara actuación de oficio (expediente de queja 15/3630) en el seno de la cual y a nuestro requerimiento, la Administración Sanitaria nos informaba del reciente cambio normativo en la regulación de la Bolsa Única del SAS (Resolución de 21 de junio de 2010 modificada en este apartado por la Resolución de 12 de junio de 2015) y de la correcta actuación de las Comisiones de Valoración, toda vez que el apartado “experiencia profesional” del Baremo de méritos, se circunscribe a la valoración de los periodos de servicios prestados en centros hospitalarios concertado “en la totalidad de su cartera de servicios” con la Consejería de Salud. La página web del Servicio Andaluz de Salud, recoge como centros hospitalarios concertados, a los centros que están homologados por la Consejería de Salud.

Así pues, la nueva regulación barema en este apartado lo siguiente:

*«Por cada mes completo de servicios prestados, en la misma categoría, en centros hospitalarios concertados en la totalidad de su cartera de servicios con la Consejería competente en materia de Salud, o adscritos al Sistema Sanitario Público de Andalucía en virtud de un convenio singular de vinculación: 0,10 puntos.»*

A la vista de lo anteriormente expuesto, esta Institución procedió al cierre y archivo del expediente de queja citado, toda vez que tras la modificación de la normativa reguladora de la Bolsa del SAS, la actuación de las Comisiones de Valoración se adecuan, a partir de la misma, al marco jurídico de referencia.

#### 1.5.2.1.4.2 Criterios y procedimiento de certificación de la experiencia en bolsa (funcionario)

En cuanto a las bolsas de personal funcionario sanitario (Farmacia y Veterinaria), por la representación de una Asociación de Farmacéuticos se discrepaba sobre los requisitos para el acceso a la bolsa de empleo temporal del Cuerpo Superior Facultativo de Instituciones Sanitarias de la Junta de Andalucía, especialidades de Farmacia y Veterinaria, por entender que se incumplía el punto 1.5 de la Base reguladora Tercera de la Resolución de 30 de octubre de 2013, toda vez que mediante instrucciones internas de dicho Centro Directivo, a seguir y cumplimentar por las Direcciones-Gerencias de las Áreas Sanitarias, se disponía que para formar parte de las bolsas específicas del citado Cuerpo Superior Facultativo de Instituciones sanitarias, se exigía a los candidatos presentar un certificado de haber prestado más de 6 meses en las áreas específicas,

con un 70% de dedicación en dichas Áreas y excepcionalmente entre un 50 y un 70% (ponderado) para otros casos, contraviniendo dichas instrucciones el marco normativo de referencia, al introducir exigencias no previstas en la norma de cobertura.

Ante las consultas planteadas por distintos centros sanitarios, así como por personas aspirantes que deseaban participar en esta bolsa, mediante Instrucciones internas se ordenó el procedimiento para la certificación de servicios prestados en cada área.

Desde nuestra perspectiva, aunque la Resolución citada regula la convocatoria para la creación de una determinada bolsa de empleo público, tiene una consideración mixta de disposición de carácter general a la vez que de simple acto administrativo, circunstancia que la asimila a la figura doctrinal de los “actos administrativos generales”.

A favor de este carácter dual, la referida Resolución tiene un contenido normativo que se explicita en las bases reguladoras de la bolsa así como en el baremo de méritos anexo a la misma, siendo objeto de publicación en el correspondiente Diario Oficial (*BOJA* de 6 de noviembre de 2013), delimitando el derecho de acceso y situación de los participantes en la citada bolsa conforme a la puntuación total obtenida.

Por otro lado, la referida Resolución ofrece un carácter de acto administrativo, por cuanto se trata de una mera convocatoria de acceso al empleo público temporal (bolsa), cuya conformación tiene, igualmente, un carácter temporal que se agota con el mero uso instrumental de la misma, que no obstante es objeto de publicación en razón de la indeterminación del colectivo destinatario de la misma.

Ciertamente, el contenido de la citada Resolución delimita el derecho de los profesionales a integrarse, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma, en la citada bolsa de empleo, derecho que si bien puede ser objeto de alteración mediante norma de igual rango y publicidad, en modo puede ser objeto de restricción en virtud de instrucciones de rango inferior ni por la práctica administrativa en contrario.

La circunstancia de que la gestión de la referida bolsa obligara a cursar instrucciones a las distintas autoridades con competencias de certificación sobre distintos extremos a acreditar por parte de los solicitantes, en modo alguno puede alcanzar a restringir el derecho conformado por las Resolución de referencia.

En este sentido, el apartado 1.5 de la Base Tercera del Anexo I (“Bases reguladoras de la convocatoria”), viene a establecer que la inscripción en las áreas específicas de la bolsa debe acreditarse bien por la experiencia profesional en el área por un determinado periodo o, en su defecto, por haber recibido y superado formación teórico-práctica, igualmente, en las áreas específicas a las que optan, sometiendo dichos extremos a determinados límites temporales (mínimo de 100 horas de formación y en los últimos 4 años).

La circunstancia de que a la hora de certificar estos extremos por dicho Centro Directivo se haya cursado instrucciones a los responsables Coordinadores y a las Direcciones de las Áreas de Gestión y Distritos Sanitarios, delimitando porcentualmente la adecuación del puesto desempeñado a las tareas propias de las áreas específicas (“al menos el 70%”), del grado de dedicación a tareas específicas (“entre el 50 y el 70%”), así como la ponderación del periodo acreditado (“coeficiente corrector del 0,8”), supone de hecho la modificación (por adición) del contenido normativo de la Resolución normativa de convocatoria (publicada en el *BOJA*) mediante meras instrucciones internas (no publicadas en el *BOJA*), lo que desde nuestra perspectiva supone la vulneración del principio de jerarquía normativa y de publicidad de las disposiciones que afectan a los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración.

Aunque esta Institución es consciente de que las instrucciones dictadas a las instancias administrativas inferiores, a la hora de certificar los extremos descritos, derivan necesariamente en orden a una correcta conformación de la bolsa, en la medida que el contenido de las instrucciones conlleve una restricción del derecho de acceso a la misma respecto de aquellos aspirantes que no superen los “mínimos” de acreditación establecidos en las instrucciones, estas necesariamente han de abordarse mediante norma o instrumento jurídico de igual rango y con idéntica publicidad oficial que la Resolución reguladora convocante de la bolsa.

Por ello, dictamos resolución en orden a la adecuación de la Resolución de 30 de octubre de 2013, por la que se convoca proceso de selección de personal temporal de dichas especialidades de Farmacia y Veterinaria, en el sentido de incorporar a la misma los criterios de acreditación del requisito de experiencia y del procedimiento para la certificación de los servicios prestados en cada área, respecto a las áreas específicas de dichas especialidades, dando a dicho instrumento de adecuación la correspondiente publicidad en el *BOJA*.

#### **1.5.2.1.5 Bolsa de la Administración de Justicia**

La nueva regulación de la bolsa de personal funcionario interino de la Administración de Justicia y su demorada efectividad ha supuesto el enfrentamiento de dos colectivos que la integran, el de una plataforma y de una asociación con encontrados posicionamientos al respecto, frente a una Administración de Justicia que demora la convocatoria de su constitución (queja 15/4626 y queja 15/4535).

En este sentido, la publicación de la Orden de la Consejería de Justicia e Interior, de 2 de marzo de 2015, sobre selección y nombramiento de personal funcionario interino de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que el nombramiento del personal funcionario interino se efectuará de acuerdo con los criterios objetivos que se contemplan en citada orden (previamente objeto de negociación con las Organizaciones sindicales integrantes de la Mesa Sectorial de Justicia en el ámbito de la Junta de Andalucía), según lo dispuesto en el artículo 489 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como en el artículo 30 del Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia.

La citada Orden prevé -Disposición adicional primera- que en el plazo de dos meses desde el día siguiente a la publicación de la misma en el *BOJA*, la Dirección General competente en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia efectuará la convocatoria para la constitución de bolsas de personal funcionario interino que sustituirán a las existentes en la actualidad. Por ello, deberán solicitar su inclusión en las bolsas tanto las personas interesadas que no integraban la anterior, como el personal funcionario interino y aquellos que ya figuraban incluidos en las mismas, para la baremación de sus méritos, de acuerdo con los criterios establecidos.

La aprobación y entrada en vigor, y en su caso, el contenido de la citada disposición ha sido objeto de discrepancias por diversos colectivos de trabajadores del sector de la Administración de Justicia en Andalucía, por un lado la representación de la denominada “Plataforma para la Protección de Derechos de los Interinos de Justicia”, denunciando la inactividad de la Dirección General de la Oficina Judicial y Fiscal de la Consejería de Justicia e Interior, por no haber efectuado -hasta dicha fecha- convocatoria para la constitución

de dichas bolsas, y por otro lado la Asociación de Interinos de la Administración de Justicia de Andalucía, cuya pretensión no iba referida a la demora en la convocatoria de la apertura de la Bolsa, sino por el propio contenido y regulación de la misma: denunciaba los graves perjuicios que ocasionaría la aplicación de dicha Orden, por cuanto considera que la misma era contraria al marco constitucional y legal de referencia.

Por la Administración de Justicia se responde poniendo en conocimiento que con fecha 1 de octubre de 2015, acordó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden por la que se modifica la reseñada Orden de 2 de marzo de 2015, modificación normativa materializada con la publicación de la Orden de 15 de enero de 2016 (BOJA del 26).

### **1.5.2.2 Carrera Profesional**

El derecho a la carrera administrativa se configura por el Estatuto Básico del Empleado Público (en sus versiones de 2007 y 2015) como un derecho individual de los empleados públicos, al establecer en su artículo 14 el derecho de estos «a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación», lo que incluye el derecho a la promoción mediante el acceso a puestos de trabajo de igual o nivel superior a través de concurso de méritos (art. 16).

El sistema o modelo de carrera, que tiene su basamento en la ordenación de la función pública a través de su clasificación en cuerpos, escalas y categorías y en los puestos de trabajo (elemento estático de la carrera), tiene su otro componente en el reconocimiento de los ascensos profesionales a través, entre otros instrumentos (formación, evaluación del desempeño, etc.), de la provisión u ocupación sucesiva de puestos de trabajo (elemento dinámico de la carrera profesional), del que el concurso de méritos se erige como la modalidad ordinaria de provisión por excelencia.

En tanto resulta una asignatura pendiente de nuestro sistema estatutario del empleado público el desarrollo de la “carrera profesional horizontal” (que se define en el Estatuto Básico del Empleado Público como aquella «que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puestos de trabajo» mediante procesos de evaluación), la carrera vertical a través de la provisión de puestos de trabajo periódicamente convocados, constituye, hoy por hoy, el principal instrumento del funcionario público para obtener mejoras en su status profesional y retributivo.

Así pues, el derecho a acceder a nuevos puestos por parte de los empleados públicos se integra en el más amplio derecho a la carrera profesional, quedando en el ámbito reglamentario la regulación de los procesos de provisión de puestos, y en concreto la determinación, en su caso, de la periodicidad en la convocatoria de los mismos.

La problemática que aquí destacamos va referido al ámbito funcional de la Administración General, cuyos procesos de acceso y promoción se han vistos demorados y suspendidos a lo largo de 2015, no así los procesos similares que se han llevado a cabo en los otros sectores de la acción pública (educación, sanidad, etc.)

#### **1.5.2.2.1 Derecho al reconocimiento de los servicios previos**

La antigüedad, como mérito baremable, ha constituido sin duda el centro del debate en los recientes procesos judiciales que han tenido como objeto los procedimientos de promoción interna y provisión de

puestos de trabajo convocados en el seno de la Administración General de la Junta de Andalucía, procesos en los que Jueces y Tribunales han llegado a conclusiones contradictorias sobre el tratamiento que en este contexto ha de darse a los servicios prestados por el personal funcionario interino en ambas modalidades de carrera o promoción profesional.

El articulado original del citado Reglamento de provisión aprobado por Decreto 2/2002, de 9 de enero, no contemplaba la posibilidad de valorar, a efectos de «antigüedad», la experiencia de quienes participan en los indicados procedimientos de promoción y provisión reseñados y acreditaban servicios como personal funcionario interino, aspecto que fue modificado por el Decreto 528/2004, de 16 de noviembre, a fin de ajustar la normativa autonómica a la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio.

Sin embargo, esta nueva regulación, que ya permitía la toma en consideración de los servicios prestados como funcionario interino a los efectos señalados, fue posteriormente declarada nula por distintas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,

Las sucesivas y dubitativas resoluciones judiciales, dictadas tanto en el ámbito comunitario europeo como en el nacional, evidenciaron la complejidad jurídica y la controversia sobre la materia, siendo destacable a este respecto la divergencia de criterio existente entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que postula incluso la inaplicación de las normas de Derecho interno que contravienen el Ordenamiento Comunitario, y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no advertía contradicción alguna entre uno y otro ordenamiento, y optó por mantener el régimen jurídico establecido en el texto original del Reglamento aprobado por el Decreto 2/2002, aplicando criterios de antigüedad distintos para el personal funcionario de carrera e interino, en atención a la distinta naturaleza temporal de la prestación de servicios.

A raíz de la Sentencia de 29 de octubre de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con Sede en Granada, la Junta de Andalucía, que de forma voluntaria había adecuado su actuación a los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, tuvo que proceder a anular las actuaciones practicadas en las convocatorias de concursos de méritos en curso, lo que supuso una demora excesiva en su resolución.

Ante la necesidad de desbloquear esta situación, que afectaba al derecho a la carrera administrativa de los participantes, tras dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía a este respecto mediante el Decreto-Ley 4/2015, de 27 de agosto, se abordó la modificación puntual de la ley 6/1985, de 28 de noviembre, a este respecto, norma que valora los servicios prestados como personal funcionario interino, con plena equiparación con el personal funcionario de carrera.

En concreto en el artículo 26, para valorar la antigüedad en la Administración a efectos de méritos en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, y el artículo 37 para valorar la antigüedad en la Administración a efectos de méritos en los procedimientos de promoción interna, en ambos casos para computar los servicios prestados como personal funcionario de carrera e interino.

No obstante, el citado decreto-ley, al no obtener la convalidación parlamentaria devino nulo y sustituido en dicha sede por sendas proposiciones de ley, actualmente en fase de tramitación.

**1.5.2.2.2 Demora de las convocatorias de concursos de méritos**

En los últimos años, los concursos de méritos o traslados correspondientes a puestos de trabajo adscritos al funcionariado de la Administración General de la Junta de Andalucía ha estado sometido a distintos vaivenes de corte administrativo y judicial, circunstancia que ha motivado que dichos concursos no se convoquen con la periodicidad reglamentada (semestral), datando la última convocatoria de 2011.

Esta circunstancia ha motivado un considerable número de quejas individuales por parte del colectivo funcional afectado, como por el estamento sindical, dando lugar, a comienzos del ejercicio de 2014, a que por este Comisionado se iniciara una actuación de oficio, [queja 14/0175](#), ante la Administración autonómica, por el incumplimiento del Decreto 2/2002, de 9 de enero, al no efectuarse con la periodicidad reglamentada las convocatorias de los concursos de méritos.

El antecedente inmediato lo encontramos en las diferentes Órdenes y Resoluciones de 2 de marzo de 2011 por las que se convocó el último concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo vacantes en el ámbito de diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía (Servicios Centrales y Periféricos).

Dicho concurso fue resuelto por diversas Ordenes de 19 de marzo de 2013 (*BOJA* número 60, de 27 de marzo), después de una paralización del proceso por los Tribunales de Justicia, por cuanto afectó a derechos tanto de quienes habían concursado como de quienes no lo habían hecho, al modificarse puntualmente el baremo en el curso del proceso, al ser declarado dicho extremo contrario a Derecho por diversas resoluciones judiciales que obligaron a la Administración a retrotraerse al baremo inicial estipulado por el Decreto 2/2002, de 9 de enero.

Nuestras consideraciones partían del planteamiento de la carrera administrativa como un derecho individual de los empleados públicos, al establecer los artículos 14 y 16 del Estatuto Básico del Empleado Público el derecho de estos “a la progresión en la carrera profesional” y “a la promoción profesional”, lo que incluye el derecho a la promoción mediante el acceso a puestos de trabajo de igual o nivel superior a través de concurso de méritos.

El sistema o modelo de carrera, que tiene su basamento en la ordenación de la función pública a través de su clasificación en cuerpos, escalas y categorías y en los puestos de trabajo (elemento estático de la carrera), tiene su otro componente en el reconocimiento de los ascensos profesionales a través, entre otros instrumentos, de la provisión u ocupación sucesiva de puestos de trabajo (elemento dinámico de la carrera profesional), del que el concurso de méritos se erige como la modalidad ordinaria de provisión por excelencia.

En desarrollo de esa previsión legal, el citado Reglamento de 2002, en su art. 44.2, prevé una periodicidad semestral de las convocatorias y su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

Así pues, analizamos cómo en el periodo de los últimos ocho años se han producido tres convocatorias de concursos de méritos (2006, 2009 y 2011), lo que arroja un significativo déficit convocante si nos atenemos a la periodicidad semestral reglamentada, destacando en este aspecto el reiterado incumplimiento de esta parcela de la promoción por parte de la Administración autonómica.

Sin duda, las dificultades de gestión y correlativas demoras intervinientes en las convocatorias de concursos de méritos precedentes, especialmente en las convocatorias de 2011, han estado íntimamente vinculadas a

los vaivenes administrativos y judiciales que tras la aprobación del Decreto 2/2002 se han producido, fundamentalmente, en relación al ámbito subjetivo de aplicación del mérito baremable “antigüedad”.

En relación a la baremación de dicho mérito, objeto de controversia en las precedentes convocatorias, por la Administración se aduce que, con posterioridad a la resolución definitiva del concurso de 2011 (marzo de 2013), ha venido planteando en sede de mesa de negociación la necesidad de que se valoren los servicios prestados como personal interino, siguiendo el criterio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo y de la Administración estatal y de algunas Administraciones autonómicas, sin que este aspecto haya obtenido consenso sindical alguno hasta el momento.

En definitiva, estimábamos que el incumplimiento de la Administración de la Función Pública andaluza en relación a la obligación de acometer semestralmente concursos de méritos contraviene, más allá de la previsión reglamentaria a este respecto, atenta al derecho del colectivo funcionarial al desarrollo de su carrera profesional y a los otros aspectos relacionados con el mismo (mejora retributiva, conciliación familiar, etc.).

A la vista de lo actuado, formulamos a la Secretaria General para la Administración Pública Recomendación relativa al obligado cumplimiento de la responsabilidad semestral reglamentada

Como se ha dicho, siguiendo el criterio del Consejo Consultivo de Andalucía, tras la constitución del nuevo Gobierno, por la Consejera de Hacienda y Administración Pública se procedió, previa negociación en la Mesa Sectorial correspondiente, a la elaboración y aprobación de un decreto-ley reconociendo a los funcionarios de carrera participantes en los concursos de méritos, el tiempo de servicios prestados en situación de interinidad, decreto-ley, cuya no convalidación y reconversión en proposiciones de ley hemos dado cuenta en el apartado precedente.

#### ***1.5.2.2.3 Suspensión de los procesos de promoción interna***

A lo largo del ejercicio recibimos un importante número de quejas promovidas por funcionarios de carrera de la Administración de la Junta de Andalucía que han concurrido a los procesos selectivos convocados por la Consejería de Hacienda y Administración Pública, correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2013, por promoción interna, para denunciar la suspensión-paralización de los mismos, sin causa legal alguna para ello. A este respecto iniciamos una investigación de oficio en el seno de la [queja 15/4821](#).

También es necesario tener presente la normativa básica que en esta materia se contiene en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que viene a recoger -en su art. 55- una serie de principios rectores para la selección de personal de las administraciones públicas, imponiendo a los miembros de los órganos de selección, en su actuación; agilidad y celeridad.

En el ámbito de la Administración autonómica, las Comisiones de Selección son las encargadas de la calificación así como la consideración, verificación y apreciación de las incidencias que pudieran surgir en la realización de los ejercicios, debiendo adoptar al respecto las decisiones motivadas que estime pertinentes.

En cualquier caso, las Comisiones de Selección deben adecuar su actuación, además, a lo dispuesto por Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía,

trayendo aquí a colación el principio de buena administración, en el que se comprende el derecho de la ciudadanía a que sus asuntos administrativos sean resueltos en un plazo razonable (art. 5).

Según los afectados, y así se constata de la información publicada por el IAAP, el tiempo transcurrido desde la finalización de la presentación de la autobaremación representaba plazo más que suficiente (en algunos procesos más de 9 meses) para que la Comisión de Selección hubiera concluido su trabajo con la relación de aprobados que obtienen plaza en el proceso selectivo correspondiente. Sin embargo, ello no fue así y, pese a no haberse adoptado acuerdo alguno de suspensión de dichos procedimientos selectivos, estos se encontraban “suspendidos de facto” sin que existiera resolución judicial o administrativa alguna que acordara la suspensión, y por tanto interviniendo irregularidad administrativa a este respecto, dado que no se acreditaba la debida diligencia en la tramitación y resolución de estos procesos selectivos.

Con dicha suspensión se perjudicaba sine die la carrera profesional de los funcionarios participantes, que es un derecho reconocido en el Estatuto del Empleado Público, e incumplándose la obligación de resolver por los órganos de selección correspondientes.

De la información publicada en la web del IAAP, constatamos los procesos selectivos, (promoción interna) correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2013, que se encontraban “paralizados”, son los siguientes: Cuerpo: A1.1 Cuerpo Superior de Administradores Generales, Cuerpo: A1.2 Cuerpo Superior de Administradores Gestión Financiera, Cuerpo: A1.2 Cuerpo Superior Facultativo (Ciencias Sociales y del Trabajo); Cuerpo: A2.11 Cuerpo de Gestión Administrativa, Cuerpo: A2.11 Cuerpo de Gestión Financiera y Cuerpo: C1.1 Cuerpo General de Administrativos de la Junta de Andalucía.

Ante esta situación, por el Instituto Andaluz de Administración Pública se informa que tras la aprobación del Decreto-ley 4/2015, de 27 de agosto, por los distintas Comisiones de Selección se prosiguieron las actuaciones selectivas, salvando la no convalidación del citado decreto-ley con la consideración favorable del Gabinete Jurídico en favor de proseguir los procesos selectivos con la valoración del mérito de la antigüedad acorde a derecho.

Por nuestra parte, habida cuenta de que en la actualidad se está tramitando sendas Proposiciones de Ley con idéntico contenido, en este punto, al del decreto-ley no convalidado, concluimos nuestras actuaciones.

### **1.5.2.3 Condiciones de Trabajo**

#### ***1.5.2.3.1 Recuperación de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012***

Con antecedente en múltiples quejas individuales y en la decisión adoptada por el Gobierno de la Nación respecto a la recuperación de la parte de la paga extra de los empleados públicos suprimida por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, en virtud de lo establecido en la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (y de que tal decisión había sido igualmente abordada por alguna Autonomía), este Comisionado promovió de oficio la [queja 15/0650](#).

Constatamos como tras la aprobación del citado Real Decreto-ley 20/2012, la Administración de la Junta de Andalucía, dado su carácter básico, aplicó al personal gestionado por la Comunidad Autónoma lo dispuesto en el referido artículo 3.3 del mismo, haciendo una remisión expresa en el Decreto-ley 3/2012, de 24

de julio, de modificación del Decreto-ley 1/2012, de 19 de junio, al establecer que las retribuciones de este personal se ajustarían a lo establecido en el artículo 3.3 del citado Real Decreto-ley estatal.

En idéntico sentido la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, confirma la aplicación al personal gestionado por la Administración de la Junta de Andalucía de este precepto cuando señala en su disposición transitoria primera, apartado 5, que las retribuciones del personal «se ajustarán a lo establecido en el artículo 3.3, de carácter básico, del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio».

Tras la permanencia en el tiempo de aquél recorte retributivo, la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, en su disposición adicional décima segunda, prevé la Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012.

En ese sentido, la propia Ley de Presupuestos del Estado para 2015, en el apartado dos, de la citada disposición adicional décima segunda, prevé que durante el año 2015 el personal del sector público estatal recuperará la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012. Y, a esos efectos, dicta la Resolución de 29 de diciembre de 2014, conjunta de las Secretarías de Estado de Presupuestos y Gastos y de Administraciones Públicas, dando instrucciones para su efectividad.

A los mismos efectos, la Administración de la Junta de Andalucía, y respecto al personal de la Administración de Justicia en Andalucía, y al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Presupuestos del Estado para 2015, prevé en su Ley 1/2015, de 21 de diciembre, de Presupuestos para 2016 idéntica recuperación retributiva, dictando instrucciones mediante Resolución de 30 de diciembre de 2015. Igualmente, mediante la Orden de 23 de enero de 2015, de la Consejería de Justicia e Interior, se aprueban instrucciones para la aplicación efectiva, en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en Andalucía, dicha recuperación retributiva.

Como consecuencia de todo lo expuesto, esta Institución ha procedido al cierre formal de la queja, dando traslado de esta actuación a la Consejera de Hacienda y Administración Pública, dejando constancia de que por esta Defensoría se hará el correspondiente seguimiento respecto al cumplimiento del compromiso de restitución retributiva aquí expuesto.

#### **1.5.2.4 Derecho a la Defensa Jurídica**

En los últimos tiempos y con ocasión de determinados escándalos relacionados con las presuntas irregularidades acontecidas en actuaciones administrativas sometidas a diligencias penales, con actuaciones policiales y judiciales de esta naturaleza, se han visto implicadas determinadas autoridades y empleados públicos, que en razón de ellas se han visto obligados a recabar, por su cuenta y a su cargo, la preceptiva representación y defensa por parte de profesionales de la Abogacía, cuestión que se nos traslada a título individual o con carácter colectivo (queja 15/4579 promovida por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios).

Así pues, se pretende analizar el alcance de la representación y defensa en juicio del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía por parte de los Letrados y Letradas adscritos al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, con especial referencia a los empleados públicos dependientes de la

Administración instrumental pública, especialmente a los empleados al servicio de las agencias de régimen especial y agencias públicas empresariales, análisis que abordamos de oficio en el seno de la [queja 15/5393](#).

La doctrina administrativa y judicial destaca que la asunción del deber público de representar y defender a las autoridades y personal públicos, en el ejercicio de sus funciones, tiene una doble razón de ser: por un lado salvaguardar la imparcialidad y la objetividad de los servidores públicos y por otro preservar el interés general que subyace en toda actuación administrativa desplegada por dicho colectivo de servidores públicos.

El vigente Estatuto Básico del Empleado Público (Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), al enunciar en su artículo 14 los derechos individuales de los empleados públicos incorpora, reiterando la anterior formulación del inicial Estatuto de 2007, de forma expresa, el derecho de los empleados públicos a «la defensa jurídica y protección de la Administración Pública en los procedimientos que se sigan ante cualquier orden jurisdiccional como consecuencia del ejercicio de sus funciones o cargos públicos».

Este derecho ha sido objeto de regulación, determinando los requisitos y límites del mismo, tanto en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía como en los ámbitos de la Administración sanitaria y educativa, alcanzando la misma a la mayoría de los empleados públicos del sector público andaluz.

Así, en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), atribuye al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a través de los Letrados o Letradas adscritos al mismo, la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas, del Consejo Consultivo de y del Consejo Audiovisual de Andalucía, los cuales podrán asumir la representación y defensa en juicio de las autoridades y personal a su servicio cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo y previo consentimiento de la persona interesada (artículos 41 y 44).

No obstante, la propia reglamentación de dicho centro directivo, aprobado inicialmente por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, y posterior modificación por el Decreto 367/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funciones, extiende la representación y defensa «a las autoridades y personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, cualquiera que sea su categoría, en toda clase de procedimientos judiciales que se dirijan contra ellos, siempre que se trate de actos u omisiones realizados en el ejercicio de sus cargos cumpliendo el ordenamiento jurídico o las órdenes de sus superiores, y que se conceda la autorización correspondiente, previo informe del Gabinete Jurídico, por la persona titular de la Consejería de quien dependa el afectado.(...)» (art. 92)

Esta regulación de la asistencia jurídica de los empleados públicos vinculados a la citada Administración, se complementa en otros ámbitos de la acción pública, como son los relativos a la Administración Sanitaria (Decreto 257/2005, de 29 de noviembre, por el que se regula la asistencia jurídica al Servicio Andaluz de Salud) y Administración Educativa (Orden de 27 de febrero de 2007, por la que se regula la asistencia jurídica al personal docente dependiente de la Consejería de Educación).

Habida cuenta de que **la representación y defensa jurídica se configura en el citado Estatuto como un derecho individual y básico de los empleados públicos** (art. 14 f), que tiene su contrapartida en el poder público obligado a prestarlo, en los términos que determine la norma reglamentaria, y que dicha representación y defensa corresponde en el ámbito de la Administración Autónoma Andaluza, al Gabinete

Jurídico de la Junta de Andalucía, así como a los otros centros directivos con competencias en la materia (Letrados y Letradas de la Administración Sanitaria adscritos/as al Servicio Andaluz de Salud), **se plantea la necesidad de analizar si dicho derecho alcanza por igual a la totalidad de los empleados públicos, y caso de exclusiones de colectivos, si este responde a parámetros de legalidad y razonabilidad.**

Este planteamiento se hace toda vez que si bien inicialmente la representación y defensa judicial de las autoridades y personal públicos alcanzaba al colectivo vinculado a «la Administración de la Junta de Andalucía» (Disposición adicional segunda.2 del Decreto 450/2000), **la posterior LAJA de 2007 la restringe** a “la Administración de la Junta de Andalucía, las agencias administrativas, el Consejo Consultivo de Andalucía y el Consejo Audiovisual de Andalucía”, **quedando fuera de su ámbito un amplio colectivo del personal vinculado o integrado en la Administración instrumental pública**, en la que se integran y/o adscriben empleados públicos con la condición funcionarial o laboral, a los que, en principio, la LAJA excluye expresamente.

Desde nuestra perspectiva, la actual redacción del Reglamento del Gabinete Jurídico y la regulación complementaria de la Administración sanitaria y docente, tienen una clara vocación de generalidad, al pretender abarcar la representación y defensa de la totalidad de los servidores públicos vinculados a dichas Administraciones, vocación que, sin embargo se quiebra en la superior regulación de la LAJA de 2007, al restringir el ámbito subjetivo de la representación y defensa judicial a las autoridades y personal de la Administración General, y de las agencias administrativas y de las instituciones de naturaleza homóloga (Consejo Consultivo y Consejo Audiovisual), excluyendo a autoridades y personal de las otras agencias instrumentales (de régimen especial y públicas empresariales), lo que, en principio, supone un trato diferenciado sin aparentes razones subjetivas que lo justifique.

### 1.5.2.5 Derecho a la Integración en la Función Pública Andaluza

En estos últimos tiempos, esta Institución viene recibiendo escritos-peticiones de funcionarios de carrera, que prestan servicios en la Administración de la Junta de Andalucía, procedentes de otras Administraciones Públicas (especialmente de la Administración Local), sin estar integrados en la función pública andaluza, solicitando nuestra intervención en orden a promover las acciones oportunas para que por parte de esa Consejería, competente en materia de Empleo Público, posibilite su integración en la función pública, cuestión que abordamos de oficio en la [queja 15/3724](#).

Dichos funcionarios, que se encuentren destinados en la Administración de la Junta de Andalucía, desempeñando puestos de trabajo con carácter definitivo, consideran que se les podría habilitar -mediante dicha integración- su derecho a la promoción profesional en la Administración en la que prestan sus servicios.

Como bien sabemos, en la Junta de Andalucía, la integración en sus cuerpos propios de funcionarios de otras Administraciones puede tener lugar en virtud de transferencia de competencias y medios personales (que no es el asunto objeto de esta queja) o, en los casos de funcionarios de otras Administraciones que hayan pasado a desempeñar puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía, por su participación en procedimientos de provisión abiertos a personal de otras Administraciones (como es el caso aquí destacamos) cuando una norma con rango de ley así lo prevea expresamente.

Hasta este momento, tres disposiciones han previsto la referida integración: la Disposición transitoria séptima de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, la Disposición adicional undécima de la Ley 7/1996, de 31 de julio, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y la Disposición adicional tercera de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

La integración plena en la organización de la Función Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza -como solicitan los afectados- permitiría ejercer el derecho que tiene todo funcionario a la promoción profesional dentro de la organización en la que se prestan sus servicios, sin que ello suponga en ningún caso, un incremento de la plantilla ni de los gastos de personal del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En caso contrario, continuarían prestando servicios en la Administración Autonómica con severas limitaciones en sus derechos al acceso a otros Cuerpos funcionariales -mediante promoción interna-, su participación en la provisión de otros puestos de trabajo mediante el sistema de concurso de traslado, obligados a mantenerse en los puestos inicialmente adjudicados, o a experimentar continuas “reubicaciones” y destinos provisionales en puestos de trabajo sin poder participar en su provisión definitiva, por cuanto el número de puestos de trabajo a los que pueden acceder estos funcionarios de otras Administraciones Públicas, según la Relación de Puestos de Trabajo, resultan escasos en el conjunto de la Administración Andaluza.

En la actualidad, a falta de norma con rango de ley que habilite para ello, cuya aprobación corresponde al poder legislativo, **la Junta de Andalucía carece de cobertura para efectuar otro proceso de integración, pero sí tiene la posibilidad, de promover iniciativa legislativa (proyecto de ley) para atender la demanda de los funcionarios afectados.**

La Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública remite para su consideración a los trabajos para la elaboración del proyecto de futura Ley de Empleo Público de Andalucía (LEPA), por cuanto la incidencia de su petición en el conjunto de la política general de personal de la Junta de Andalucía no puede valorarse de manera aislada sino dentro de dicho contexto.

Por otro lado, este Comisionado es conecedor de la tramitación, en el Parlamento de Andalucía, del [Derecho de Petición, 10-15/DEP-000001](#), en relación con la promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía procedentes de otras Administración, del que haremos un especial seguimiento.

## 1.5.2.6 Jubilación

### 1.5.2.6.1 Reconocimiento de servicios prestados a efectos de jubilación

La circunstancia de que el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo Andaluz se desenvuelva, en materia de empleo público, en el entorno del empleado público en tanto se encuentra en situación de servicio activo, o en otras situaciones administrativas que le permiten el reingreso o retorno a tal situación, impiden que de ordinario entremos a conocer de aquellas pretensiones que se originan tras el pase de dichos servidores públicos a la situación de jubilación, todas vez que las pretensiones en dichos casos se suelen ceñir al ámbito de las prestaciones de tal naturaleza del Régimen de Seguridad Social o de Clases Pasivas

de competencia del Estado a través de los departamentos competentes (Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), motivo por el cual procedemos a su remisión al Defensor del Pueblo estatal para su conocimiento y actuación correspondiente, poniendo en conocimiento del interesado tal traslado.

Es el caso que aquí destacamos, aun cuando la cuestión planteada se enmarca en el seno de un colectivo personal docente ya jubilado, en la que la actuación de la Administración educativa es determinante en los parámetros económicos de la pensión de jubilación (Clases Pasivas).

El asunto objeto de la queja reseñada (a la que fueron acumuladas la queja 14/4621, queja 14/4625 y queja 14/4626), fue consecuencia de la disconformidad planteada por varios funcionarios jubilados del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, en relación con el periodo objeto de certificación de servicios prestados expedido por la Consejería, a efectos del reconocimiento y devengo de derechos pasivos.

En su escrito, los denunciados solicitan que, por la Consejería de Educación, se regularicen sus expedientes personales -a efectos de Clases Pasivas- y, en su caso, se proceda a la corrección del documento "J" relativo a la certificación de servicios prestados, que refleje correctamente su integración en el Grupo A1 para que ulteriormente la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), proceda a la corrección de la Resolución de reconocimiento de pensión de jubilación.

A este respecto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos), mantiene el criterio de que el tiempo de servicios en los Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica, previos al singular proceso de integración en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, es computable, a los efectos del cálculo de la pensión, como prestados en el Cuerpo de Maestros y por tanto pertenecientes al grupo de clasificación A2.

**La controversia planteada entre los funcionarios afectados** (provenientes de los nombramientos de 2007) **y las Administraciones intervinientes** (Administración Educativa andaluza, Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de la Administración de Hacienda estatal y órganos económicos-administrativos), **sumados a las sucesivas instancias judiciales a las que acuden ante las desestimaciones de sus pretensiones en vía administrativa** (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo), **viene a demostrar tanto el alto grado de conflictividad como la multiplicidad de los órganos administrativos y judiciales actuantes sobre el mismo, como el déficit de información administrativa sobre esta particularidad.**

El precedente generado con anterioridad a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo a partir de 1996, en la que se vino a reconocer con carácter individual y vía ejecución de sentencia la integración de personal docente del Cuerpo de Maestros (Grupo B de la Ley 30/1984 o A2 en la regulación del Estatuto Básico del Empleado Público) en el Grupo inmediato superior (Grupo A de la Ley 30/1984 o A1 del citado Estatuto), sin correspondencia con el ingreso efectivo en el Cuerpo de PES (y correlativo pase a la situación de excedencia en el Cuerpo de procedencia –Maestros-), y el respeto, tras dicho precedente jurisprudencial, de las situaciones jurídicas particulares generadas por las sentencias precedentes y de instancias judiciales inferiores, sin duda siguen ofreciendo una falsa expectativa de derecho, que la desinformación administrativa no ha sabido disipar.

Desde nuestra perspectiva, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de abril de 1996, corrigiendo en casación las resoluciones judiciales anteriores (entre ellas la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 2 de marzo de 1993), las Administraciones implicadas y, especialmente las Administraciones Educativas, deberían haber desplegado una labor informativa específica sobre el estado de situación administrativo y judicial a este respecto, incluso con información individual a los funcionarios afectados (los relacionados en el Anexo de la Orden Ministerial de nombramiento y cualesquiera otros afectados con destino en Andalucía), todo ello sin perjuicio del derecho de estos a plantear las impugnaciones que estimen pertinentes contra los acuerdos y resoluciones en esta materia, ya contra la certificación de servicios prestados, ya contra las resoluciones de reconocimiento y fijación de la cuantía de la pensión.

Así pues, desde nuestra perspectiva, sugeríamos a Administración Educativa sobre la necesidad de difundir una información específica y detallada sobre el marco normativo, práctica administrativa y actual doctrina jurisprudencial existente, en relación al reconocimiento de los servicios prestados por dicho colectivo en relación al reconocimiento de la pensión de jubilación, en orden a que las decisiones que por estos se adopten sobre el evento de su jubilación lo sean con la máxima seguridad jurídica.

## 1.5.2.7 En relación a las Políticas de Empleo

### 1.5.2.7.1 Discapacidad y Políticas Activas de Empleo

La existencia de previsiones legales y reglamentarias a favor de la discapacidad en el acceso al empleo público, del que hemos dado cuenta en este informe en relación al empleo público temporal (bolsas), nos indujo a indagar sobre el grado de presencia de **reservas de cupo o prioridades existentes en las políticas activas de empleo a favor de la discapacidad**, máxime cuando a través de los distintos programas de fomento del empleo en Andalucía, un considerable número de desempleados acceden a contrataciones laborales temporales por parte de las distintas entidades públicas y privadas promotoras de las mismas.

#### 1.5.2.7.1.1 Discapacidad y fomento del empleo

En lo que a Andalucía se refiere, la diversa estrategia para luchar contra el desempleo se condensa en la Agenda por el Empleo aprobada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2014, que se ha venido materializando en un conjunto de decretos-leyes y sus correspondientes desarrollos reglamentarios, como son el Decreto-Ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa de Empleo@Joven y la Iniciativa@mprende+, el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía, el Decreto-Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Empleo@30+ y el más reciente Decreto-Ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

Con este marco regulador de referencia, en diversas ocasiones se nos ha planteado la necesidad de que las políticas activas de empleo, especialmente aquellas de fomento del empleo a través de las ayudas a la

contratación de determinados colectivos (jóvenes, mayores de una determinada edad, inclusión social, etc.) favorezcan el empleo formativo de los discapacitados integrados en algunos de estos colectivos, a través del establecimiento de cupos o criterios de prioridad.

Con carácter general, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, dispone que las Administraciones adoptarán *“programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes”*. (art. 19 octies).

En relación a los principales programas de fomento de empleo cabe decir, en primer lugar, que el Programa Emple@Joven y la Iniciativa@mprende+, el Decreto-ley 6/2014 nada especifica a este respecto. En cuanto a las medidas comprendidas en el Decreto-ley 8/2014, de medidas para la inclusión social a través del empleo, tanto en el programa de ayuda a la contratación como en el de inserción sociolaboral no se prevé prioridad alguna respecto al colectivo con discapacidad, como tampoco en el Programa Empl@30+ (Decreto-ley 9/2014, de 15 de julio).

Por otro lado, en lo que a la Formación Profesional para el Empleo se refiere, cabe decir que el marco regulador en esta materia (Decreto 335/2009, de 22 de septiembre y la Orden de 23 de octubre de 2009), tan solo toman en consideración la discapacidad de los destinatarios de dichas iniciativas como criterio de prioridad junto a otros colectivos (jóvenes, mayores de 45 años, personas desempleadas de larga duración, personas en riesgo de exclusión, etc.).

A este respecto, cabe señalar que el art. 8.1.b) de la Orden de 23 de octubre de 2009, en su inciso final, expresa que *“se podrán diseñar programas específicos para estos colectivos”*.

Esta perspectiva de la discapacidad en los programas de fomento del empleo fue objeto de nuestro análisis en relación al Programa Emple@Joven y la Iniciativa@mprende+, en el expediente de [queja 14/4925](#), toda vez que el planteamiento giraba alrededor de la ausencia de un tratamiento favorable a favor de las personas discapacitadas en la línea de ayudas a la contratación en el Programa Empl@Joven (Decreto-Ley 6/2014).

Sin duda, la naturaleza jurídica de las contrataciones municipales derivadas de la Iniciativa de Cooperación Social y Comunitaria para el Impulso del Empleo Joven integrada en el Programa Emple@Joven, para la ejecución de obras o la prestación de servicios de cooperación social y comunitaria, no se corresponden con puestos de trabajo incluidos en las correspondientes plantillas o relaciones de puestos de trabajo del Ayuntamiento o ente público municipal. En suma, la contratación municipal incentivada con esta línea de fomento no tiene la consideración de *“empleo público”*, ya funcional -interinidad- o laboral temporal, regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público o en la legislación laboral, motivo por el cual no resulta de aplicación las reservas legales a favor de la discapacidad establecidas en ambos cuerpos jurídicos.

Constatamos que si bien el Decreto-Ley 6/2014, nada dispone sobre reserva de cupo o prioridad a favor del colectivo desempleado con discapacidad, ello no impide que por las Administraciones actuantes en el desarrollo de estas políticas activas de empleo se tengan en cuenta estos parámetros de favorecimiento. En este sentido, tanto el Ayuntamiento promotor de la iniciativa a la hora de seleccionar los candidatos o el

Servicio Andaluz de Empleo a la hora de realizar los sondeos de candidatos, pueda introducir medidas de favor en este sentido.

No obstante, la circunstancia de que sobre estas contrataciones no exista una obligación de reserva legal a favor de los destinatarios con discapacidad, no significa que sobre la norma ad hoc (en el presente caso el Decreto-Ley 6/2014), exista impedimento alguno para establecer reserva o prioridad a favor de dicho colectivo u otro que se considere. Y en este sentido **nos postulamos a favor de que la Administración de Empleo abordara en las normas reguladoras de los programas de fomento del empleo juvenil el establecimiento de mecanismos** que favorezcan el acceso a los mismos por parte de las personas discapacitadas en situación de desempleo, ya mediante la fijación de cupos de reserva de plazas, de criterios de preferencia o prioridad u otras modalidades que se consideren.

Por otro lado, recomendamos el cursado de instrucciones a las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, gestoras de estos programas, en orden a que se tengan en cuenta dicho tratamiento preferencial a favor del desempleo juvenil con discapacidad asociada.

Por último, recomendábamos el traslado de esta problemática a los Ayuntamientos y demás entes locales que colaboran en la ejecución de estos programas, en orden a que en sus iniciativas se contemplen la particularidad del colectivo juvenil discapacitado en situación de desempleo en su territorio, promoviendo iniciativas específicas a favor del mismo.

Si bien estas Resoluciones se ciñen al ámbito del fomento del empleo juvenil, las mismas consideraciones y Recomendaciones caben hacer respecto a los otros colectivos prioritarios establecidos en otras regulaciones de específicas medidas de fomento de empleo, como son las dirigidas a las personas desempleadas mayores de 30 años (Decreto-ley 9/2014) y a los colectivos en riesgo de exclusión social (Decreto-ley 8/2014), así como a las que se promueven en el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo por la Administración Educativa.

Desde nuestra perspectiva, consideramos necesario que las políticas de fomento de empleo y de formación profesional para el empleo promovidas por la Junta de Andalucía incorporen medidas específicas a favor del colectivo de personas desempleadas en situación de discapacidad, todas vez que la mera referencia genérica en las normas reguladoras a la prioridad de este colectivo, junto a otros, no se trasladan a las iniciativas que, desde las entidades públicas y privadas, se ponen en práctica.

Por su parte la Secretaría General de Empleo traía a colación la nueva regulación adoptada mediante la Disposición Adicional Primera del Decreto-Ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo, relativa a la “Formación de contratos con personas con discapacidad” así como el compromiso del Servicio Andaluz de Empleo por velar en el cumplimiento de las reservas y prioridades a favor de las personas con discapacidad que la legislación vigente establezca para las entidades beneficiarias de las ayudas que se concedan en la iniciativa de cooperativa social y comunitaria en los programas Emple@Joven y Emple@25+, trasladando la efectividad a la presentación de ofertas específicas para este colectivo.

Aunque desde nuestra perspectiva consideramos un avance dicha previsión legal, esta puede demostrarse insuficiente si por el Servicio Andaluz de Empleo no se despliega un correcto seguimiento de las iniciativas de fomento que desde el sector público y privado se promueven.

**1.5.2.7.2 Reserva de discapacidad en el reconocimiento de cualificaciones profesionales**

Otra parcela de la discapacidad en las política de empleo la abordamos, en la [queja 15/5299](#), con ocasión de los procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación para unidades de competencia de diversas cualificaciones profesionales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, convocados por la Orden de 8 de abril de 2015, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, norma que nada especifica respecto a reserva de plazas para el cupo de trabajadores con discapacidad, ni prevé prioridad alguna para este colectivo.

Tal y como se establece en el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, existen una serie de objetivos compartidos por todos los actores que intervienen en el mercado de trabajo como son el de adaptar estas políticas a la realidad del mercado laboral y a las características del territorio, aumentando su eficacia en la mejora de la empleabilidad de la población activa, en una mejor respuesta a las necesidades de las empresas para la mejora de su competitividad, y en definitiva la generación de un modelo económico y productivo, así como un mercado de trabajo más eficiente y de más calidad.

El subsistema de formación profesional para el empleo está constituido por un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a estas necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas. Dicho subsistema, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, se desarrollará en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y del Sistema Nacional de Empleo, de acuerdo con sus principios, fines y objetivos.

La oferta de acciones de formación profesional para el empleo referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones permite el reconocimiento y capitalización de aprendizajes con la acreditación de la experiencia profesional y la formación profesional del sistema educativo, vinculada con el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

Ciertamente, la Orden de 8 de abril de 2015, nada dispone sobre reserva de cupo, adaptaciones especiales o prioridad a favor del colectivo con discapacidad, más ello no impide que por la Administración actuante, en el desarrollo de estas políticas activas de empleo, se tuviese en cuenta estos parámetros de discriminación positiva, y en tal sentido se lo formulamos a la misma.

**1.5.2.7.3 Programas y Escuelas de Formación Profesional para el Empleo****1.5.2.7.3.1 Demora de las obligaciones derivadas de la ejecución de los programas de Formación Profesional para el Empleo**

A lo largo de 2015 se han reiterado las denuncias relativas a las demoras en los pagos de los distintos programas de Formación Profesional para el Empleo (FPE), expedientes en los que vertíamos, entre otras, las siguientes consideraciones:

*Primera.* Las especiales circunstancias que rodean la actual situación de los programas de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Esta modalidad de política activa de empleo en Andalucía, está atravesando una especial coyuntura por la confluencia de diversos factores, de los que resultan especialmente significativos las restricciones presupuestarias y la incidencia de la fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la intervención judicial, aspectos que se han sumado a otros ámbitos administrativos (reestructuración administrativa, transferencias de créditos y fiscalización por la Intervención General), sin olvidar la vertiente empresarial y laboral que desempeñan las entidades colaboradoras en la ejecución de estos Programas de Fomento del Empleo.

Algunas de estas circunstancias se destacan en la información aportada por la Administración (dilaciones derivadas de los procesos de reestructuración-traspaso de expedientes, revisión total de los expedientes como consecuencia de las fiscalizaciones administrativas de control y diligencias judiciales, etc.), y otras por la propia ciudadanía afectada (especialmente sobre la dificultad de recabar información sobre los pagos pendientes), extremos que obligaba a abordarlas de manera integrada y ponderada.

*Segunda.* La fiscalización y judicialización de las ayudas de Formación Profesional para el Empleo.

En cumplimiento de la legalidad económico-financiera y de control del sector público, la Cámara de Cuentas de Andalucía viene realizando la fiscalización de las políticas activas de empleo, y en concreto de las relativas a la FPE, que tiene su última expresión en el Informe de Fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004 Ejercicios 2009-2010 (Enero de 2014), en la que se cuestiona, entre otros aspectos, el control interno de las subvenciones concedidas a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), destacando la falta de un plan de evaluación y seguimiento por parte de la Administración responsable de los cursos de formación.

Por otro lado, como consecuencia de la actuación de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEAF), de la Policía Nacional, se viene investigando un presunto fraude en las subvenciones en la FPE, lo que ha derivado diversos procedimientos judiciales como consecuencia de las presuntas irregularidades detectadas, con imputaciones de presuntos delitos.

*Tercera.* La reestructuración administrativa: traspaso de competencias de la Administración de Empleo a la Administración Educativa y reversión de la misma.

Como consecuencia de la reestructuración operada por el Decreto de la Presidenta de la Junta de Andalucía 3/2012, de 5 de junio, las competencias que sobre Formación para el Empleo venían atribuidas a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo se traspasan a la Consejería de Educación (con traspaso efectivo en abril de 2013). Una vez modificada la Ley de creación del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) por el Decreto 4/2013, de 2 de abril, se produce el retorno a la Administración de Empleo por Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, en la actual Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.

Este doble proceso de reestructuración tuvo, no obstante, una lenta materialización en el cambio físico de sede de los servicios centrales, con el correlativo traspaso del personal afectado y de los expedientes administrativos, a la que siguió, en el tiempo, las actuaciones de revisión administrativa por parte de las sucesivas Consejerías, como consecuencia de las fiscalizaciones efectuadas por la Cámara de Cuentas y por las actuaciones judiciales sobre la FPE.

A fin de agilizar la ingente práctica de revisión de los expedientes de FPE, por la Consejería de Educación se puso en marcha un Plan de choque con la contratación temporal de personas de la bolsa de empleo de la Junta de Andalucía, dedicado en exclusividad a la tramitación de las justificaciones y liquidación de los expedientes afectados.

*Cuarta.* Las fiscalizaciones por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Paralelamente a las revisiones de los expedientes en los servicios centrales y provinciales de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte por la Intervención General de la Junta de Andalucía, a través de las Intervenciones Provinciales, se llevaron a cabo Informes definitivos de control especial sobre las subvenciones de FPE, en cumplimiento del Plan de Auditorias, Control Financiero y Control Permanente de dicha Intervención General para 2013, cuyo objetivo principal era comprobar si los procedimientos aplicados para la concesión, pago, justificación y, en su caso, reintegro, se adecuaban a lo establecido en las Órdenes reguladoras de los planes de FPE vigentes a lo largo de dicho periodo.

Dichas actuaciones han incidido de forma especial en aspectos esenciales de dicha modalidad de fomento de empleo como son la acreditación de la concurrencia competitiva en la concesión, acreditación de que las especialidades formativas subvencionadas se encuentren incluidas en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas y que las entidades solicitantes se encuentran inscritas o acreditadas en el correspondiente Registro, documentación justificativa de los gastos realizados, subvenciones con compromisos de contratación, concluyendo el informe con la relación de los incumplimientos detectados.

En lo que aquí respecta, los informes hacen expresa referencia a la existencia de expedientes, pendientes de pago, en los que el beneficiario ha presentado la cuenta justificativa, acompañada del correspondiente informe de auditoría, sin que por el órgano gestor se hubiera pronunciado sobre la justificación de la subvención.

*Quinta.* Restricciones presupuestarias y demora en el traspaso de fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo.

Por otro lado, y en lo que se refiere a las Políticas Activas de Empleo, a pesar del incremento progresivo de los datos estadísticos del paro en el periodo de crisis 2008-2014, (con la excepcional mejora de éstos en el 2015), la respuesta gubernamental ha sido, a partir de 2012, de severos y consolidados recortes presupuestarios, destinándose por el Estado en el actual ejercicio de 2015 un 36% de los fondos que se destinaban en 2011, y ello a pesar de encontrarnos actualmente con una tasa de paro superior al 30% (casi 1,3 millones de andaluces en situación de paro), lo que hubiera exigido, de haber mantenido el esfuerzo inversor por parado en este capítulo, duplicar los fondos estatales.

Estos recortes, como también la demora en las transferencias de fondos y en los pagos comprometidos, han tenido sus efectos colaterales en la actividad que en este sector prestan las entidades colaboradoras, abocadas a graves dificultades financieras, cuando no al cierre.

Por otro lado, la Junta de Andalucía viene denunciando que los fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo se abonan en el ejercicio presupuestario siguiente, lo que dificulta una gestión eficaz de estas.

En conclusión, el plazo específico para los pagos de las subvenciones de FPE, establecido en tres meses en la normativa reguladora, en los múltiples casos planteados en las quejas resultaban ampliamente incumplidos por la Administración de Empleo, como lo demuestra una demora media de “años”, evidenciando con ello una mala Administración, en contraposición del derecho de la ciudadanía a una buena Administración.

#### 1.5.2.7.3.2 Problemática de las Escuelas de Formación Profesional para el Empleo

A lo largo del ejercicio se reiteraron las quejas planteadas mayoritariamente por los trabajadores de la red de Consorcios Escuelas de Formación para el Empleo, en las que nos exponían una compleja problemática que va de la inactividad formativa a la demora en la percepción de sus retribuciones, así como el progresivo deterioro de los centros como consecuencia de su cierre.

La Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo gestiona una oferta formativa especializada y adaptada a las necesidades específicas de cualificación en sectores económicos prioritarios, con un nivel de inserción medio del 90 por ciento, está integrada por los centros de Mármol en Fines (Almería); Hostelería en Cádiz; Joyería en Córdoba; Madera en Encinas Reales (Córdoba); Artesanía, Restauración y Rehabilitación de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural en Granada; Hostelería en Islantilla (Lepe, Huelva); Hostelería y Turismo en Puente del Obispo (Baeza, Jaén); Hostelería en Benalmádena (Málaga); La Cónsula de Hostelería en Málaga y Artesanos en Gelves (Sevilla), con un total de 167 trabajadores y una acción formativa que alcanza una media cercana a los 5.000 alumnos por curso.

Como quiera que la situación de los consorcios se ve impedida por las reformas introducidas por las nuevas leyes estatales de racionalización del sector público y de la Administración local aprobadas en 2014 y 2013, en el sentido de impedir la participación de las entidades locales en la red formativa andaluza, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, siguiendo las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su reunión de 15 de septiembre de 2015, aprobó el Decreto-Ley 5/2015 para la integración de los Consorcios Escuela de Formación Profesional para el Empleo en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) a través de la modificación de los fines de esta agencia, por el cual los trabajadores de los diez centros de la red como todo su equipamiento e infraestructura pasarían a formar parte del SAE, garantizándose así la continuidad de una acción formativa.

A lo largo de 2015 se extiende el complejo proceso de disolución de los consorcios (con cesión global de activos y pasivos a la agencia SAE, previa aprobación de cada consorcio de un proyecto de cesión global y aceptación del SAE). Como quiera que el proceso no se completa a la misma velocidad para cada consorcio, como tampoco la cobertura jurídica y financiera del mismo, corresponde a la Administración de Empleo adoptar las soluciones necesarias para mantener la regularidad y continuidad de las acciones formativas y las garantía laborales y retributivas del personal de dichos centros.

#### 1.5.2.7.4 Las Ayudas Sociolaborales

En el contexto de crisis económica de los últimos tiempos y de cierre de empresas, las ayudas sociolaborales establecidas por la Administración de Empleo a favor de los ex trabajadores que como consecuencia de la pérdida de empleo en el seno de expedientes de regulación de empleo han tenido una significativa presencia en la dinámica de las quejas de esta área.

El marco jurídico regulador de las ayudas sociolaborales se ha desenvuelto desde una inicial parquedad regulativa, a una exhaustiva regulación, tanto en el ámbito estatal como en el de Andalucía.

Aunque Andalucía ha dispuesto de un marco jurídico general de las ayudas y subvenciones conformado por la legislación general de las subvenciones (Ley de Hacienda Pública Andaluza y el Reglamento del

procedimiento de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía), las ayudas sociolaborales han tenido una primera y exclusiva referencia en la colaboración entre la Consejería de Empleo y las entidades instrumentales vinculadas a dicho Departamento, instrumentadas jurídicamente en el Convenio Marco de Colaboración de 17 de julio de 2001, así como en base a convenios particulares de ejecución para la materialización del pago de las ayudas y en encomiendas de gestión.

No obstante, el primer referente normativo lo encontramos en la Orden de 1 de abril de 2011, norma que aprueba las bases reguladoras de las ayudas sociolaborales destinadas a trabajadores y trabajadoras afectados por expedientes de reestructuración de empresas, norma que a la par que es modificada por la Orden de 16 de marzo de 2012, convoca esta línea de ayudas para el ejercicio de 2012.

Por último, tras la aprobación de la Proposición no de Ley en Pleno del Parlamento de Andalucía ([8-11/PNL-000011](#)) [[BOPA 8-11/PNL-000011](#)], relativa a la política de apoyo sociolaboral en Andalucía, mediante Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral de ex trabajadores y ex trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis (modificada parcialmente por Ley 5/2012, de 26 de diciembre y por Ley 5/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos para el año 2013).

Así pues, la regulación de las ayudas sociolaborales en Andalucía queda conformada por una sucesión de Órdenes de la Consejería de Empleo en el breve periodo de abril de 2011 a marzo de 2012, para concluir con la publicación del singular Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre (objeto de una abultada corrección de errores en noviembre de 2012) a la que sigue una inmediata modificación parcial en diciembre de 2012 (Ley 5/2012, de 26 de diciembre), por la que se adiciona la Disposición adicional sexta, disposición que introduce un tratamiento diferenciado respecto a la continuidad del complemento de póliza objeto de análisis de constitucionalidad en la presente queja.

En base a este complejo marco normativo, se acogió un importante número de beneficiarios de pólizas de seguro de rentas que, en el seno de expedientes de regulación de empleo, se habían jubilado anticipadamente tras la extinción de sus contratos de trabajo, con la consecuente minoración de la pensión de jubilación reconocida.

En lo que aquí interesa, cabe destacar que tanto el Decreto-Ley 4/2012, en su redacción inicial como de la disposición adicional sexta incorporada posteriormente por la Ley 5/2012, no fueron objeto de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, el primero en razón de la propia naturaleza de la norma y la segunda como consecuencia de su incorporación por vía de enmienda de adición al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013 ([Enmienda núm. 350, BOPA nº 117, de 3 de diciembre de 2012](#)).

Pues bien, la distinta casuística que por ex trabajadores de las distintas empresas relacionadas en los preceptos del citado decreto-ley, se nos ha planteado a lo largo de estos últimos años (HITEMASA en la queja 15/2796, SURCOLOR e INVIRSAL en la [queja 14/0545](#), SINTEL en la queja 15/4800 y SYRE en la queja 14/2489) tienen como común denominador la supresión de estas ayudas, a partir de un determinante evento/fecha, respecto a determinados colectivos y empresas, circunstancia que no se compadecía en el tratamiento dado por el decreto-ley a otros colectivos y que a criterio de esta Institución podría suponer la vulneración del principio de igualdad en el tratamiento y percepción de dichas ayudas.

Nuestro análisis no cuestionaba el tratamiento diferenciado consistente en que las ayudas sociolaborales fueran objeto de financiación en función de los tipos de colectivos establecidos en el art. 3.1 del citado decreto-ley, ya mediante la financiación del contrato de seguro colectivo de rentas, a través de la prestación económica mensual o en la cuantía a tanto alzado y por una sola vez, más sí en el establecimiento de una fecha término en la percepción de las ayudas en los supuestos de pasar de ex trabajador/a a pensionista por jubilación anticipada (con reducción de la pensión), o cualquier otra circunstancia con la misma consecuencia de pérdida de la ayuda o complemento que venían percibiendo. Suponiendo ello un tratamiento diferenciado respecto a otros ex trabajadores en idénticos o similares supuestos.

En este sentido, formulamos a la Administración de Empleo sugerencia en orden a que por dicho departamento se sometiera nuestro análisis a la consideración del Consejo Consultivo de Andalucía, toda vez que el decreto-ley referenciado no había sido objeto de dicho trámite previo a su aprobación parlamentaria, sin que por dicha Administración se accediera a ello, dado el rango material de ley.

## 1.5.3 QUEJAS DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- [Queja 15/0650](#), relativa a la recuperación de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012 a los empleados públicos del Sector Público Andaluz.
- [Queja 15/0682](#), relativa a la provisión de los puestos de Secretarías de Juzgados de Paz de municipios andaluces de menos de 7.000 habitantes.
- [Queja 15/0973](#), dirigida al Ayuntamiento de Granada, sobre proceso de funcionarización del personal laboral fijo.
- [Queja 15/0979](#), dirigida al Ayuntamiento de Ayamonte, relativa al impago de nóminas a empleados municipales.
- [Queja 15/1194](#), dirigida a la Fundación Mediterránea de la Universidad de Almería, en relación con los procesos selectivos de personal para puestos de trabajo en esa Fundación y de las encomiendas de gestión realizadas por la Universidad de Almería.
- [Queja 15/1257](#), sobre instrucciones relativas al funcionamiento y actuación de los tribunales de selección en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.
- [Queja 15/1258](#), dirigida al Ayuntamiento de Cortes de la Frontera, relativa a demora en el pago de salarios a trabajadores municipales.
- [Queja 15/1414](#), sobre el grado de presencia de cláusulas de estabilidad en el empleo (Subrogación del Personal) en la Contratación Pública de la Administración (General, Instrumental e Institucional) de la Junta de Andalucía.
- [Queja 15/1454](#), relativa a la protección de datos de carácter personal de los participantes en procesos selectivos para el acceso al empleo público promovidos por la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente de aquellos datos referidos a la Discapacidad.

- [Queja 15/1601](#), sobre la presencia de la discapacidad como criterio de ponderación en las Políticas Activas de Empleo.
- [Queja 15/1758](#), sobre exclusión de beneficiarios del Programa Emple@Joven año 2014/15, del Programa del Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.
- [Queja 15/1940](#), relativa al descontento de jóvenes andaluces respecto a las contrataciones del programa Emple@Joven y Emple@25+”.
- [Queja 15/2258](#), sobre acreditación de profesores técnicos de Formación Profesional.
- [Queja 15/2368](#), relativa el horario regular de los profesores de los Institutos de Enseñanza Secundaria en Andalucía.
- [Queja 15/2450](#), relativa a cuota de reserva de discapacitados en las Bolsas de Empleo Público Temporal.
- [Queja 15/2967](#), sobre el “bloqueo” de los procesos de movilidad interna del personal de gestión y servicios del Hospital Virgen del Rocío, de Sevilla.
- [Queja 15/3630](#), en relación con el incumplimiento de valorar, en las Bolsas Temporales del Servicio Andaluz de Salud, la experiencia profesional en centros sanitarios concertados.
- [Queja 15/3724](#), en orden a promover iniciativa legislativa para el proceso de integración en la Función Pública andaluza de personal de otras Administraciones Públicas con destino definitivo en la Junta de Andalucía.
- [Queja 15/3778](#), relativa a la situación actual de los Consorcios que integran la Red de Consorcios Escuela de Formación Profesional para el Empleo de la Administración de la Junta de Andalucía.
- [Queja 15/4264](#), en relación con el proceso de selección de interinos, de apoyo a las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo.
- [Queja 15/4821](#), sobre demora y/o suspensión de los procesos selectivos, de promoción interna, de la Oferta de Empleo Público de 2013.
- [Queja 15/4977](#), sobre medidas a adoptar en caso de incumplimiento en la prestación de servicios externalizados de Monitor de Educación Especial, en los Centros Docentes Públicos de la provincia de Sevilla.
- [Queja 15/5165](#), dirigida a la Secretaría General de Empleo, sobre la situación de los trabajadores destinados en los Servicios de Formación Profesional para el Empleo, en la Delegación Territorial de Economía, Ciencia y Empleo, de Sevilla.
- [Queja 15/5299](#), relativa a la necesidad de establecer reserva para los solicitantes con minusvalía en la convocatoria de plazas para el reconocimiento de cualificaciones profesionales y adaptaciones especiales para el desarrollo de las fases del procedimiento.
- [Queja 15/5393](#), sobre el Derecho de Asistencia Jurídica de los empleados públicos en la Administración Instrumental de la Junta de Andalucía.
- [Queja 15/5465](#), sobre la situación del colectivo de Intérpretes de Lenguas de Signos, de los centros de Educación Secundaria del ámbito de gestión de la Consejería de Educación, de la Junta de Andalucía.
- [Queja 15/5470](#), dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Local, sobre el establecimiento de criterios objetivos de externalización en el sector público andaluz.

Respecto al grado de colaboración prestado por los distintos centros directivos y órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación a las distintas actuaciones de esta Institución, éste se demuestra diverso, desde una máxima colaboración, acreditada en las actuaciones administrativas tras la formulación y tramitación de la queja, grado colaborativo especialmente presente en aquellas cuya pretensión del interesado se circunscribe a una respuesta, ya en formato administrativo (contestación a una petición, resolución de una reclamación o recurso, etc.) o de actuación de hecho administrativa.

Un menor grado de colaboración se nos muestra en aquellos supuestos en que tras el dictado de la resolución de conclusión del expediente de queja, con el compromiso administrativo de realizar la actuación señalada en el informe, tras el transcurso de un determinado plazo de tiempo, a instancia del interesado, o en el seguimiento de oficio en este tipo de quejas, constatamos que tal compromiso no se ha llevado a cabo, obligando a una reconsideración de nuestras actuaciones al respecto. Buen ejemplo de ello lo tenemos en la [queja 15/5465](#) relativa a la asunción con medios propios del servicio prestado por los Intérpretes de Lengua de Signos en nuestros centros educativos, del que hemos dado cuenta en este informe.

En este grado de colaboración podemos incluir aquellos supuestos en los que se exige un determinado desarrollo o modificación normativa, quedando esta última colaboración supeditada a la intervención de otras instancias administrativas en base a su naturaleza de disposición general a elaborar, aprobar y publicar conforme al específico procedimiento administrativo aplicable. En suma, la colaboración se muestra más compleja en tanto se requiera la intervención de otros órganos diferentes de los intervinientes en el expediente de queja. Así, el apartado relativo al Empleo Público destacamos la demorada efectividad de modificación en la bolsa de la Administración de Justicia (queja 15/4626 y queja 15/4535).

Un escaso o nulo grado de consideración cabe apreciar en aquellas actuaciones en las que si bien se atiende formalmente nuestros requerimientos y resoluciones, la efectividad del mismo no se corresponde con tal aseveración con los hechos o actuaciones ulteriores, como es el caso de las múltiples quejas relativas a la demora o impagos de las ayudas y programas de fomento del empleo, del que igualmente hemos dado cuenta en este apartado del informe.

Especial referencia cabe hacer respecto a las quejas relativas a las ayudas sociolaborales, cuestión en la que apreciamos tratos diferenciados respecto a ex trabajadores en idénticos o similares supuestos, con percepción o extinción de las prestaciones económicas para unos y otros, a nuestro criterio, sin causa objetiva que lo justificara más allá de la letra de la norma de referencia (Decreto-ley 4/2012). Nuestro empeño en que por la Administración de Empleo se sometiera cuestiones puntuales del citado Decreto-ley al dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía resultó desatendida.

Por último, con independencia del grado de colaboración expuesto en relación al contenido de la pretensión planteada, la colaboración medida en tiempo de respuesta a nuestros requerimientos, con carácter general, se muestra razonable en cada una de las fases de tramitación de los expedientes de queja, especialmente en la emisión de los distintos informes al caso.

**1.6 IGUALDAD DE GÉNERO**

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	178
1.6.2.1 Integración de la Perspectiva de Género	178
1.6.2.2 Empleo	180
1.6.2.3 Salud	187
1.6.2.4 Personas menores	192
1.6.2.5 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana	193
1.6.2.6 Urbanismo	195
1.6.2.7 Vivienda	196
1.6.2.8 Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia	198
1.6.2.8.1 Servicios Sociales	198
1.6.2.8.2 Dependencia	201
1.6.2.9 Violencia de Género	202
1.6.2.9.1 Servicios de atención e información	202
1.6.2.9.2 Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas	204
1.6.2.9.3 Protección legal y jurídica a las víctimas	207
1.6.3 Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	208

## 1.6 IGUALDAD DE GÉNERO

### 1.6.1 INTRODUCCIÓN

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio universal reconocido en diversos textos internacionales sobre Derechos Humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983.

El marco jurídico proporcionado por las Naciones Unidas, que arrancó con la necesidad de codificación de los derechos jurídicos y civiles de las mujeres y la recopilación de datos sobre la condición jurídica y social de la mujer, llegó hasta IV Conferencia Mundial de Mujeres, celebrada en Pekín en 1985, poniéndose entonces de relieve que el cambio de situación de las mujeres es un objetivo en el que se tiene que implicar la sociedad en su conjunto y se pasó a considerar, por primera vez, que su tratamiento no puede ser sectorial y debe integrarse en el conjunto de las políticas gubernamentales, estatales, autonómicas y locales.

La igualdad es asimismo un principio fundamental en la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999 y del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, reconociendo el carácter jurídicamente vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, **la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre ambos constituyen un objetivo de carácter transversal que debe integrarse en todas las políticas** y acciones de la Unión y de sus Estados Miembros, habiéndose aprobado para ello, varias Directivas, como la relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y educación; la relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia; la Directiva sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro o la Carta de la Mujer, adoptada en marzo de 2010; la Estrategia de la Comisión Europea para la Igualdad entre mujeres y hombres (2010-2015) y el segundo Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020).

En el ordenamiento jurídico interno de España, el artículo 14 de la Constitución española de 1978 proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Por su parte, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.

En este contexto, **la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, supuso un antes y un después en la inclusión transversal del principio de igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas.** Con esta ley orgánica se pusieron en marcha todo tipo de acciones dirigidas a potenciar la igualdad real entre mujeres y hombres y a combatir las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo.

Esta norma, en su artículo 64 contempla los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución, así, recientemente, se ha publicado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre

de 2015, por el que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos (BOE 10 diciembre 2015).

Pues bien, siguiendo 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 directa 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 en su condición de género o de sexo, procedemos abordar esta tarea.

Como cada año, las **problemáticas** planteadas en las quejas, tanto a instancia de parte como en las incoadas de oficio, han sido muy **variadas**.

En cuanto a algunas **novedades normativas que introducen criterios de discriminación positiva para las mujeres que se encuentran en determinadas situaciones**, podemos citar la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 que ha introducido un nuevo artículo 50 bis en el texto refundido de 1994 de la Ley General de la Seguridad Social (art. 61 en el RD-Legislativo 8/2015 texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, LGSS2015 en vigor el 1 de enero de 2016), por el cual se establece un complemento de pensiones exclusivamente a las nuevas beneficiarias de pensiones de Jubilación, Viudedad e Incapacidad Permanente.

Se trata pues, de un complemento o incremento de entre el 5% al 15% de su nueva pensión de Jubilación, Viudedad e Incapacidad Permanente por previa maternidad, para reconocer la contribución demográfica al sistema de Seguridad Social de las mujeres trabajadoras que compatibilizan su carrera profesional con la maternidad, incluyendo este complemento como una medida del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017.

La discriminación positiva a la mujer con hijos, se fundamenta en el dato objetivo que 7 de cada 10 contratos a tiempo parcial son firmados por mujeres, avocadas a dichos contratos para conciliar la vida laboral y familiar, siendo igualmente un dato objetivo que tales contratos a tiempo parcial tienen una mejor cotización a la Seguridad Social, por lo que la carrera media de cotización de la mujer es inferior al varón (en 2015, la pensión media de jubilación de una mujer fue de 1.099 euros, un 38% por debajo de la media del varón de 1.490 euros/mes).

Así, a quienes el 1 de enero de 2016 sean nuevas beneficiarias de una pensión de Jubilación, Viudedad e Incapacidad Permanente por previa maternidad, es decir, cuando han tenido 2 o más hijos se otorgará este incremento.

Dicho complemento, que tendrá a todos los efectos naturaleza jurídica de pensión pública contributiva, consistirá en un importe equivalente al resultado de aplicar a la cuantía inicial de las referidas pensiones un porcentaje determinado, que estará en función del número de hijos según la siguiente escala: 5% en el caso de 2 hijos; 10%, en el caso de 3 hijos; y 15%, por 4 hijos o más.

## 1.6.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

### 1.6.2.1 Integración de la Perspectiva de Género

Uno de los instrumentos actuales para conseguir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es el denominado Mainstreaming de género o Enfoque Integrado de Género.

La necesidad de contar con unos indicadores que sirvan para identificar la situación de hombres y mujeres en la economía y en la sociedad, se constituye como esencial para mostrar las situaciones de desigualdad existente, aunque ello no garantiza que la realidad compleja que sitúa a hombres y mujeres en posiciones desiguales, las más de las veces peores para ellas, se muestre en toda su intensidad ni en todos sus matices.

Pues bien, esta Defensoría, en un intento de aproximación a la realidad que preocupa a hombres y mujeres en Andalucía, efectúa un pequeño comentario de las estadísticas de presentación de quejas, desagregadas por sexos y por materias objeto de las mismas. Estos datos nos suministran una valiosa información sobre cuáles son los motivos de queja de los hombres y mujeres, las diferencias de roles y sus necesidades y condiciones.

#### DISTRIBUCIÓN DE LAS QUEJAS POR MATERIA Y SEXO

Materias	Mujeres	Hombres	Sin determinar	TOTAL
Administración de Justicia	76	148	1	244
Agricultura, Ganadería y Pesca	3	11		14
Administraciones Tributarias	60	130	5	197
Cultura y Deportes	16	29	6	62
Consumo	79	161	9	256
Dependencia	133	79	5	220
Educación	268	253	10	565
Extranjería	27	56	3	87
Igualdad de Género	11	3		14
Medio Ambiente	93	187	5	304
Menores	180	166	6	381
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	44	86	2	134
Obras Públicas y Expropiaciones	20	51	1	78
Políticas Activas de Empleo	40	56	1	99
Seguridad Ciudadana y Política Interior	18	62		85
Personal del Sector Público	744	498	7	1273
Prisiones	39	161	1	211
Salud	127	153	6	301
Seguridad Social	47	58		105
Servicios Sociales	221	166	9	399
Tic y Medios de Comunicación	4	12	1	17
Trabajo	91	87	5	186
Tráfico y Transportes	51	129	2	186
Urbanismo	69	82	2	163
Vivienda	243	186	3	441
<b>Pendiente de determinar</b>	<b>58</b>	<b>74</b>	<b>4</b>	<b>138</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.762</b>	<b>3.084</b>	<b>94</b>	<b>6.170</b>

Fuente: Elaboración propia. Defensor del Pueblo Andaluz.

En el presente ejercicio, **como en años anteriores, el número de personas del sexo masculino que promueven quejas ante esta Defensoría, es superior al del sexo femenino**, así de las 5.941 quejas promovidas a instancia de parte, un 51,93% fueron presentadas por hombres y un 46,49% por mujeres.

No obstante, también como en años anteriores, hay determinadas materias en las que las mujeres aparecen en mayor número como promotoras de queja, cuestión ésta que sigue estando directamente relacionada con los roles de género. Las materias han sido en escala cuantitativa de mayor a menor, Personal del Sector Público, Educación, Vivienda, Servicios Sociales, Menores, Dependencia, Trabajo e Igualdad de Género.

Por otra parte, en el presente ejercicio hemos vuelto a la situación de años anteriores, invirtiéndose la tenencia que se inició en 2014, en cuanto a las quejas relativas al Área de personal del sector público, pues si en 2014, fue la que se llevó la palma en cuanto al mayor número de hombres promotores de quejas, en 2015 han sido las mujeres las que han superado a los hombres como promotoras de este tipo de quejas, 744 frente a 498, ello se podría explicar por la alta tasa de feminización que se produce en la clase funcionarial desde hace ya años.

De igual forma, las materias más identificadas con el rol de género masculino, el número de hombres que aparecen como promotores de las mismas es mayor. Ejemplo de ello lo tenemos en las materias relacionadas con la Administración Tributaria y Ordenación Económica, Consumo, Administración de Justicia, Medio Ambiente, Prisiones, Seguridad Social, Tráfico y Transportes, Urbanismo, Telecomunicaciones y finalmente, en las quejas relacionadas con el derecho a la salud (153 hombres frente a 127 mujeres).

No obstante, este año, hemos notado una menor distancia entre sexos en materias como el Urbanismo, Seguridad Social y Políticas Activas de Empleo y un aumento del sexo femenino, incluso superación de los hombres como promotores de queja, en las cuestiones de trabajo, como ya hemos comentado anteriormente.

### **1.6.2.2 Empleo**

La Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres parte de dos principios generales: contribuir a eliminar la desigualdad entre las mujeres y los hombres y crear las bases para un nuevo modelo de cohesión social.

Las políticas de igualdad que se implementan para ello responden a una serie de estrategias básicas. Una de ellas, a la que la Ley de Igualdad dedica más atención, es el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, incluida en el Título IV, que incorpora medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesional, así como en las condiciones de trabajo y los derechos de conciliación y el impulso de la corresponsabilidad.

Pues bien, en materia de empleo, varias son las cuestiones que han acaparado la intervención de esta Defensoría que atañen a las políticas de igualdad, el mayor número de ellas relacionadas por discriminación en el empleo, ya sea por discriminación positiva y transversalidad por motivo de género en el ordenamiento jurídico andaluz y, más concretamente, en el ámbito del empleo público del Servicio Andaluz de Salud y otras relacionadas con la discriminación por razón de sexo, siendo muy variada la casuística a este respecto.

En primer lugar, hemos de decir que en el ámbito comunitario de la Unión Europea, la igualdad entre mujeres y hombres también constituye un valor fundamental de la U.E., recogido en diversos de sus Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales (art. 22 y 23), así como en diversas Directivas, en concreto, en aquellas que se pronuncian respecto a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres, en asuntos de empleo y ocupación.

En este sentido, el artículo 23 párrafo 2º de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del año 2000 señala que «El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado».

En lo que a España se refiere el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación y el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se consagran en nuestra Constitución en los artículos 14 y 9.2, esenciales para construir una sociedad justa, social y económicamente desarrollada, cohesionada y libre, que vienen a concretar la consideración de la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico.

Muchas han sido las normas que se han adoptado desde la proclamación de la Constitución, fundamentalmente en los ámbitos civil, penal y laboral, introduciendo la igualdad de trato en las relaciones familiares y laborales. Destacan normas como la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras o la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, normas que pretenden dar una respuesta integral al problema de la violencia y de las desigualdades que sufren las mujeres y que tienen su colofón en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además de la aplicación de las reformas legislativas, se han impulsado políticas activas mediante los Planes de Igualdad a nivel estatal desde 1988, siguiendo generalmente las orientaciones de los sucesivos Programas Europeos de Acción Comunitarios para la igualdad de oportunidades, cuya última expresión la tenemos en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 promovido por el Gobierno de la Nación.

Así, en 2015 se han presentado varias quejas relacionadas con el ejercicio, y la presunta vulneración, de diversos **derechos de maternidad y paternidad** reconocidos por el actual ordenamiento jurídico, de forma indistinta a las madres o a los padres, tras el nacimiento de hijos o hijas, como son la **horas de lactancia acumuladas** (queja 15/1249) o el **permiso de cuatro semanas retribuidas** adicionales a las dieciséis semanas ininterrumpidas que se conceden en caso de permiso por parto o aborto al personal Estatutario del Servicio Andaluz de Salud (queja 15/1723 y [queja 15/1923](#)).

También por presunta **discriminación salarial** por razón de género en el complemento de productividad laboral, en los casos de reducción de jornada del personal administrativo y de servicios de la Universidad de Cádiz, cuya investigación hemos incoado de oficio, [queja 15/2233](#).

Dentro de esta escueta presencia, plantearon una posible discriminación por razón de género y, con ello, la vulneración del principio de igualdad por razón de sexo, las trabajadoras del personal PAS de las

Universidades públicas andaluzas, en el abono del concepto de productividad a quienes se encuentran en situación de reducción de jornada (queja 15/2233).

Nos dio traslado en este sentido la Defensora Universitaria de la Universidad de Cádiz, de una práctica que se viene siguiendo en las Universidades Públicas de Andalucía, en materia de retribuciones de una parte de su personal, que, en virtud de la condición femenina mayoritaria de las personas afectadas, pudiera ser constitutiva de un supuesto de discriminación indirecta por razón de sexo y, en consecuencia, vulnerador de nuestro ordenamiento jurídico.

La cuestión en tela de juicio se refiere al **complemento de productividad que perciben las trabajadoras del P.A.S. con jornada reducida en las Universidades públicas andaluzas**, y lo que cuestionan las personas afectadas es la legalidad de que el referido complemento, -como se viene haciendo-, se minore a aquellas en proporción a su reducción de jornada laboral, ya que estiman que debería abonarse la cuantía que corresponda al tramo de los objetivos de calidad alcanzados colectivamente por la unidad a la que están adscritas.

La Defensora Universitaria de la Universidad de Cádiz y el colectivo de profesores afectados, parten de un hecho objetivo, cual es el de que los objetivos de calidad de los que se deriva el complemento de productividad, -cuya cuantía se distribuye en tramos progresivos conforme a los resultados obtenidos-, son devengados en su conjunto por cada unidad y, por tanto, derivan del resultado de la aportación individual a dicha unidad de cada uno de sus miembros.

En relación con esta última apreciación, el personal docente implicado afirma que todos los miembros de la unidad, cualquiera que sea su jornada de trabajo, ordinaria o reducida, contribuyen en pie de igualdad a la consecución de la productividad y resultados que se alcancen en cada período. Más claramente, afirman que las trabajadoras con jornada reducida no están exentas de aportar a la consecución de objetivos la misma contribución que compete a sus restantes compañeros, ni facultadas para colaborar en los resultados en proporción a su jornada laboral.

De acuerdo con esta base, la práctica que denuncian no estaría respetando, en primer lugar, la directa correlación que existe entre la productividad colectiva alcanzada por todos los miembros de cada unidad de forma igualitaria, y el importe con que han de remunerarse los objetivos alcanzados. Produciendo una consecuencia no equitativa, cual es la de que a igualdad de consecución de objetivos y a igual contribución de todos y todas a dicha consecución, el importe íntegro y efectivamente devengado por aquellas personas que desempeñan su trabajo con reducción de jornada, se retribuiría, injustificadamente, con una suma inferior al esfuerzo, al vincular su concreción individual con un patrón de medida equivocado, cual es el de la jornada laboral del beneficiario y no con la fuente de la que surgen: los resultados sobre los que se calcula y devenga.

Además del anterior, sin embargo, las personas afectadas aducen un argumento adicional de mayor peso, en el que fundamentan específicamente su queja, consistente en que al ser mayoritariamente mujeres las profesoras que desempeñan su labor profesional en situación de reducción de jornada de trabajo por razón de guarda legal, la vulneración de la igualdad remuneratoria podría ser constitutiva y alcanzar la calificación de práctica de discriminación indirecta por razón de género.

Entre los antecedentes y gestiones efectuadas por la Oficina de la Defensora Universitaria de Cádiz de los que en su momento se nos dio traslado, se incluyó el estudio normativo de la cuestión planteada,

adjuntando la Recomendación dirigida al Excmo. Sr. Rector de la Universidad de Cádiz, fundamentada en la discriminación indirecta por razón de género, partiendo de la aplicación analógica de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de noviembre de 2012 y de la del Tribunal Constitucional 61/2013, de 14 de marzo. Concluyendo, en definitiva, que la regulación del complemento de productividad en el Convenio de las Universidades andaluzas, cuyas beneficiarias son “las unidades” de las mismas y no sus personas físicas integrantes, convierte en injustificable que las trabajadoras que alcanzan los objetivos propuestos, no perciban el complemento de productividad íntegro devengado, contraviniendo el Convenio.

La controversia expuesta fue comunicada al Consejo Andaluz de Universidades, cuya Comisión Académica, reunida el 7 de mayo de 2014, levantó el Acta 3/2014 en la que determinó que la posibilidad de aprobación de una modificación de la interpretación del Acuerdo de las Universidades Andaluzas sobre el Complemento de Productividad del PAS, relativo a los trabajadores y trabajadoras con jornada reducida de 18 de mayo de 2007, debe ser analizado en la Mesa Sectorial, tratándose de funcionarios o en las Comisiones de Seguimiento del Convenio Colectivo, para el personal laboral.

Dada la entidad de la controversia planteada, la divergencia inicial de criterios y prácticas entre Universidades públicas andaluzas, así como el tiempo transcurrido desde que se sometiera a conocimiento del citado Consejo Andaluz, esta Institución acordó solicitar la emisión del preceptivo informe, que ha sido a su vez recabado por el mismo, de cada una de las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin haberse completado aún la recopilación de información, que en la actualidad sigue en curso de investigación y de cuyo resultado daremos cuenta en la Memoria anual correspondiente a 2016.

La presunta discriminación laboral en el acceso al empleo por razón de sexo, era el objeto central de dos quejas planteadas por las estibadoras del Puerto de Algeciras (queja 15/5503 y queja 15/5424), en las que no hemos podido entrar al pertenecer el mencionado Puerto a la Administración del Estado, por lo que las hemos remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

También hemos llevado a cabo la continuación de una queja que se inició en el año 2013, en la que tratamos la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a través de personal especializado y mediante el establecimiento de programas de formación y apoyo a la figura profesional del Agente de Igualdad, como deber ineludible de las Administraciones Públicas.

En la primera de las cuestiones aludidas, hemos tenido ocasión de intervenir a raíz de la discrepancia planteada por la persona interesada, en este caso un varón, con el establecimiento del criterio de discriminación positiva por razón de género introducido en las bases de diversas convocatorias de plazas de los centros sanitarios del SAS (publicadas en el *BOJA* de 20 de abril de 2015, nº 74) para los casos de empate en la puntuación total obtenidas por las personas aspirantes.

La controversia surge a raíz de que la convocatoria efectuada en el *BOJA* de 20 de abril de 2015 de diversas plazas vacantes correspondientes a especialidades y categorías de personal al servicio de Instituciones Sanitarias dependientes del SAS que, en relación a determinadas especialidades y categorías contemplaba que «en caso de empate en la puntuación total, el orden se establecerá atendiendo a la mayor puntuación obtenida en la fase de oposición; en el caso de persistir el mismo, se atenderá a la puntuación obtenida en los distintos apartados del baremo de méritos y por su orden. Si se mantiene el empate, en aquellas especialidades indicadas en el Anexo IV se atenderá a la discriminación positiva de sexo femenino. En aquellas

especialidades no indicadas en el Anexo IV, o en caso de persistir el empate, se resolverá, de acuerdo con los criterios de orden alfabético que constan en el Anexo V, (...)».

Examinadas las diversas convocatorias (Resoluciones de 13 y 14 de abril de 2015 -BOJA del 20 de abril-), constatamos el establecimiento de este criterio de desempate por razón de género en las siguientes:

- Acceso libre y promoción interna de determinadas especialidades de Facultativo Especialista de Área (FEA). En concreto, para Cardiología, Cirugía Cardiovascular, Cirugía General y Aparato Digestivo, Cirugía Ortopédica y Traumatología, Cirugía Pediátrica, Cirugía Plástica y Reparadora.
- Acceso libre y promoción interna de plazas de Auxiliar Administrativo/a, celador/a- Conductor/a, Telefonista, Celador/a, Limpiador/a y Personal de Lavandería y Planchado.
- Acceso libre y promoción interna de plazas de Técnico/a Medio-Gestión de Función Administrativa, opción Administración General, Ingeniero/a Técnico/a y Trabajador/a Social.
- Acceso libre y promoción interna de plazas de Administrativo/a, Cocinero/a y Técnico/a Superior de Alojamiento.

En este marco, lo que en la queja 15/1952 se cuestionaba era que el Servicio Andaluz de Salud hubiera adoptado medidas que ofrecían ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales, o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.

Una vez que ha quedado clara la voluntad del legislador comunitario y nacional no solo de declarar compatible la acción positiva con la prohibición de discriminación, sino incluso la de incentivar la adopción de este tipo de normas y prácticas, en la discriminación positiva y transversalidad por motivo de género en el ordenamiento jurídico andaluz, el primer precedente en atender la perspectiva de género en nuestro ordenamiento jurídico autonómico lo tenemos en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, y en el Decreto 93/2004, de 9 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación del impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos autonómicos.

Igualmente, y tras la aprobación del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, es obligado incorporar dicha unidad administrativa a fin de profundizar en la transversalidad y coordinar las distintas actuaciones entre órganos de la Administración Andaluza.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, en su artículo 114, que en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas. De esta forma la norma institucional básica de la Comunidad establece la necesidad de atender este impacto en las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos de Andalucía, atendiendo al principio de transversalidad de género, principio dirigido a integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas generales de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece, en su artículo 6, la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo

de Gobierno, disponiendo que, a tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones, deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

Asimismo, el artículo 31.3 de dicha Ley dispone que las ofertas públicas de empleo de la Administración de la Junta de Andalucía deberán ir acompañadas de un informe de impacto de género.

En este contexto normativa, el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, disponiendo el carácter preceptivo de este informe para todo tipo de iniciativas legislativas o reglamentarias que apruebe el Consejo de Gobierno o que dicten las personas titulares de las Consejerías.

Finalmente, en lo que al fondo del asunto planteado en la queja que relatamos, se refiere, la transversalidad de género en el empleo estatutario sanitario andaluz, el Decreto 96/2015, de 3 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para el año 2015 de los centros Sanitarios del Servicio Andaluz de salud (SAS) alude en su preámbulo que en dicha oferta «se ha tenido en cuenta el principio de transversalidad de género (...), según el cual los poderes públicos integrarán la perspectiva de igualdad de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, con el objeto de eliminar los efectos discriminatorios que pudieren causar y para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres».

Desde nuestra perspectiva, la circunstancia de que el Decreto aprobatorio de la OPE del SAS (Decreto 96/2015, de 3 de marzo) habilita a la Dirección Gerencia del SAS para acometer la regulación y publicación de las distintas convocatorias relacionadas con las especialidades y categorías incluidas en la misma, corresponde a este mismo órgano introducir este criterio de desempate así como el alcance del mismo, sin que a este efecto pueda considerarse suficiente la mera referencia en su preámbulo, al expresar que se «tiene en cuenta el principio de transversalidad de género», al no incorporarse este extremo al articulado del mismo, siquiera en orden a la remisión de su determinación y al carácter temporal de la medida.

Con fundamento en el principio de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica, esta Institución considera que la discriminación positiva de la que aquí se trata, concretada en determinadas especialidades y categoría de personal, debería haberse abordado en la norma aprobatoria de la Oferta de Empleo Público de 2015, siquiera por vía de remisión al órgano competente convocante, sin perjuicio de someter su concreción y alcance al previo conocimiento de la Mesa Sectorial correspondiente y así se lo hicimos saber al organismo competente mediante la correspondiente Resolución de esta Defensoría, consistente en Sugerencia, según la cual, en las futuras propuestas de aprobación de Ofertas de Empleo Público se considere la conveniencia de introducir en el articulado o dispositivo del Decreto las discriminaciones positivas por sexo, así como su naturaleza y alcance, en orden a reforzar su garantía y concreción en las correspondientes convocatorias de acceso a plazas de los centros sanitarios del SAS.

A la que a fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido respuesta por el organismo obligado a ello.

Asimismo, en este año hemos continuado una queja que se inició en el año 2013, procediéndose a su cierre provisional, sin perjuicio de que en un futuro próximo efectuemos el seguimiento de las actuaciones que es necesario lleve a cabo la Administración competente, para la total resolución del asunto planteado. Así la queja 13/1748, en la que hemos tratado cuestiones tales como la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a través de personal especializado y mediante el establecimiento de

programas de formación y apoyo a la figura profesional de agente de igualdad, como deber ineludible de las Administraciones Públicas.

Esta queja la tramitamos ante el Instituto Andaluz de la Mujer y ante la Dirección general de Recursos Humanos y Función pública, en la que formulamos [Resolución](#) consistente en Sugerencia en orden a que se procediera, en el marco del Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía, a la creación de la categoría profesional de Agente de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres; asimismo, una vez creada dicha categoría profesional, se procediera, a la adopción de las medidas oportunas para la creación o transformación de puestos de trabajo correspondientes a la misma en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía.

A la vista de la preceptiva respuesta que nos dio el mencionado organismo, nos volvimos a dirigir al mismo, para que nos dijera si, tal como nos había comunicado, había dado traslado a la Comisión del Convenio Colectivo de la Resolución de esta Defensoría, a cuyo requerimiento de información aún estábamos pendiente de respuesta.

Pues bien, en su escrito de contestación, se nos decía que se había publicado en el *BOJA* de 22/01/2015, un primer Acuerdo de fecha 14 de noviembre de 2014, de la citada Comisión del Convenio Colectivo, por el que se introducían determinadas modificaciones en el sistema de clasificación profesional que había afectado exclusivamente a los Grupos profesionales III, IV y V, estando pendiente aún el estudio y análisis de las categorías profesionales actualmente existentes en los grupos profesionales I y II; a los que correspondían los puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer a los que se refería la Resolución de 4 de mayo de 2014 de esa Institución.

En consecuencia, transcurridos algunos meses, interesamos la emisión de un último y adicional informe en orden a que se nos comunicase lo que se hubiera avanzado en el estudio y análisis de las categorías profesionales existentes en los grupos profesionales I y II, a los que corresponden los puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer a los que se refería nuestra Resolución, en el seno de la Comisión del Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía.

Ello por cuanto que, hasta la fecha de este nuevo requerimiento de información, no se nos había respondido de forma expresa a esta concreta cuestión. Finalmente se nos contestó que solo se había celebrado una sesión del Convenio Colectivo, concretamente una extraordinaria para tratar, en fecha de 5 de febrero de 2015, exclusivamente asuntos urgentes relacionados con las modificaciones en puestos de trabajo que no afectaban al Instituto de la Mujer.

A la vista de lo comunicado, no hemos podido sino suspender nuestras actuaciones en el expediente, no siendo oportuno que el mismo permanezca abierto, dada su ya larga tramitación, hasta tanto se reúna la Comisión del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Junta de Andalucía en la que haya de verse el estudio y análisis de las categorías profesionales I y II, grupos profesionales a los que corresponden los puestos de trabajo del Instituto Andaluz de la Mujer a los que nos referíamos en nuestra resolución de 4 de mayo de 2014.

Ello sin perjuicio de que a medio plazo volvamos a retomar nuestra intervención en este asunto a fin de verificar que, efectivamente y tal como se nos dijo en su día, se ha dado traslado de nuestras Sugerencias al mencionado órgano paritario para su análisis y estudio.

## 1.6.2.3 Salud

Analizando las quejas recepcionadas durante 2015 desde la perspectiva de género, contabilizamos algunas relacionadas con los temas que tradicionalmente traemos a colación en este apartado, en la medida en que se refieren a **itinerarios asistenciales protagonizados por mujeres, por causa de procesos propios de las mismas.**

Así en el Informe correspondiente a 2014 dimos cuenta de la nueva consideración de la problemática suscitada por un grupo de matronas en paro, en relación con la diferencia acusada de estas profesionales en razón de la provincia, en el ámbito de la atención primaria de la salud.

Durante el pasado ejercicio concluimos la queja 13/6808, tras formular una resolución conteniendo [Sugerencia](#), en la que reflejamos tres tipos de argumentos:

- En primer lugar retomamos las actuaciones que llevamos a cabo en el expediente 07/2272 y dejamos constancia del contenido de la resolución emitida en su día.
- En segundo lugar discrepamos de la afirmación administrativa sobre la escasa variación del número de matronas en atención primaria, pues si bien desde 2008 a 2013 solo se aprecia una reducción de tres efectivos, la cuenta desde el estudio realizado a finales de 2006 arroja un saldo negativo de 24 profesionales.
- En tercer lugar consideramos que los criterios conforme a los cuales la Administración considera que debían determinarse las necesidades (índice de natalidad, envejecimiento de la población, dispersión geográfica,...) no se vienen aplicando en realidad, salvo si acaso para amortizar las plazas cuando las titulares se jubilan, por lo que la desigual distribución actual sigue respondiendo a razones históricas, más que a criterios racionales.

En definitiva, propusimos que se realizara un estudio sobre la plantilla de matronas que tuviera en cuenta los criterios que se consideraran idóneos para hacer eficiente este recurso, y que las actuaciones futuras se ajustaran al mapa de recursos que resultara del mismo, pero la Administración Sanitaria no aceptó esta medida, por lo que aunque las interesadas han seguido instándonos a continuar en la defensa de los posicionamientos que hemos asumido en este tema, hemos tenido que explicarles que la valoración de la respuesta administrativa a las medidas contempladas en nuestras resoluciones conlleva la conclusión de nuestras actuaciones en el expediente, sin perjuicio de que dicho posicionamiento sea tenido en cuenta, de forma que se comunique en quejas similares que se nos puedan plantear, o en otras resoluciones a la Administración que pudieran versar sobre cuestiones que aparezcan relacionadas.

Por lo que hace a los tratamientos de reproducción asistida, la problemática que suscita esta prestación sanitaria ha sido objeto de análisis reiterado por parte de esta Institución, por un lado con carácter individualizado en razón de las quejas recibidas, que en algún momento llegaron a tener una incidencia bastante significativa; por otro lado con carácter general, por medio de quejas de oficio, para tratar de canalizar desde una perspectiva global la multiplicidad de aspectos que plantea este asunto.

A pesar de que el número de quejas en esta materia ha fluctuado en los últimos quince años (135 en total), y de que ciertamente se viene apartando de los picos que en otros momentos presentó (33 quejas en el año 2009), no por ello han cesado las reivindicaciones (16, 22, 6, 7 y 15 quejas en los últimos cinco ejercicios).

Durante algún tiempo nuestra intervención ha venido marcada por los posicionamientos adoptados, fundamentalmente en las quejas de oficio 04/1439 y 09/1337, y las respuestas recibidas a los mismos. En la tramitada bajo el número 04/1439 llegamos a emitir las siguientes Recomendaciones:

1. que se lleve a cabo un estudio sobre la situación de las TRA en Andalucía en orden a incrementar los recursos y la accesibilidad a las mismas.
2. que se mejore la gestión de la lista de espera adoptando las medidas organizativas necesarias, y
3. que se fijen plazos de garantía de respuesta asistencial para las TRA.

Para cumplimentar estos requerimientos de nuestra resolución, la Administración Sanitaria nos remitió un informe en el que nos daba cuenta de la realización del análisis de situación propuesto y de las medidas previstas:

- Posibilidad de realizar estudio básico de esterilidad en todas las áreas hospitalarias y duplicar el número de centros que ofertan técnicas básicas.
- Ampliación del número de centros que realizan técnicas avanzadas y reordenación de los flujos poblacionales adaptándolos a los nuevos recursos.
- Proposición al menos de un centro de referencia de donación de semen y otro de donación de ovocitos.
- Ampliación de la oferta de técnicas hasta entonces no disponibles (lavado de semen y laboratorio de seguridad biológica, biopsia testicular y diagnóstico genético preimplantacional).

Con posterioridad a esta respuesta, pudimos acceder a la información facilitada por la Consejería de Salud en orden a la puesta en funcionamiento de algunas de estas medidas. En concreto se aludía a la dotación de unidades para la realización de estudios de esterilidad e inseminación artificial en todas las áreas hospitalarias de Andalucía antes de 2007, y por otro lado se preveía la potenciación de las tres existentes para la práctica de técnicas avanzadas (fecundación in vitro y microinyección espermática) y la dotación con este tipo de unidades para otros seis hospitales, en concreto Jaén y otra unidad en Sevilla (previstas para 2005), y Puerta del Mar, Reina Sofía, Juan Ramón Jiménez y Torrecárdenas (para los años 2006-07).

Ya en la apertura de la queja de oficio 09/1337 teníamos la impresión de que una parte importante de estas previsiones no se había cumplido y que esta circunstancia repercutía en las listas de espera para el sometimiento a técnicas complejas, que en algunos centros de referencia alcanzaban plazos insostenibles (tres años en el hospital Virgen del Rocío por entonces).

Por otro lado en algún momento también asistimos a declaraciones de la entonces titular de la Consejería de Salud para el establecimiento de un plazo de garantía de 180 días en estos casos, dentro del curso de la legislatura entonces vigente.

A la vista de la información recabada en este expediente, sobre todo los datos de actividad, tiempos medios de demora, y personas pendientes de tratamiento, elaboramos una nueva Resolución que incluía Recordatorio de Deberes Legales y las siguientes Recomendaciones:

1. Que se adopten las medidas necesarias para agilizar el inicio de la actividad de las unidades para la realización de técnicas de reproducción asistida complejas previstas en los hospitales Torrecárdenas (Almería), Puerta del Mar (Cádiz), Juan Ramón Jiménez (Huelva), y Virgen de Valme (Sevilla), de manera que se cumplan las previsiones temporales para las mismas.

2. Que se adelante la elaboración de las listas de espera relativas a dichas unidades, con la derivación de pacientes que van a corresponder a las mismas, siempre y cuando no deban ser atendidas en los centros hospitalarios en cuyas listas de espera actualmente se encuentran, antes del inicio del funcionamiento de aquéllas.

3. Que se estudie la necesidad de elaborar un plan de choque que contemple la concertación con centros sanitarios privados que estén acreditados para la realización de estos tratamientos, con el objeto de derivar a los mismos para que sean asistidas, las parejas que excedan de la posibilidad de atención de los centros del sistema sanitario público en plazo razonable.

4. Que tras el análisis del contexto al que hemos aludido, se determine el plazo razonable para la dispensación de las técnicas de reproducción asistida, y se valore la posibilidad de considerar el mismo como tiempo de garantía de respuesta asistencial, cuando se inicie el funcionamiento de las unidades pendientes y se concluya el proceso de derivación de pacientes.

El SAS entonces nos remitió sendos informes en la segunda mitad del año 2009 por medio de los cuales nos explicó que ya se habían abierto las unidades de tratamiento FIV de los hospitales Torrecárdenas y Puerta del Mar, y que se mantenían las previsiones para las que habían de ubicarse en los centros Juan Ramón Jiménez (prevista también para ese año) y Virgen de Valme.

Por otro lado se indicaba que con carácter previo al inicio de actividad de una nueva unidad, se elaboraba la lista de espera con los usuarios que provienen de las listas de los centros que hasta ese momento se consideraban de referencia, decidiéndose el punto de corte que debía deslindar los que permanecían en la lista primitiva, y los que se traspasaban a la nueva unidad.

Ahora bien, al mismo tiempo se afirmaba la necesidad de ponderar los resultados de las últimas actuaciones administrativas en este tema, antes de adquirir compromisos contractuales con la sanidad privada, teniendo en cuenta la situación financiera en esos momentos; y además se reiteraba el compromiso manifestado por la entonces Consejera de Salud de garantizar el inicio de la aplicación de la técnica más adecuada en el plazo de 180 días.

Desde entonces hemos permanecido atentos a la evolución de esta problemática y transcurrido un período suficiente para que las medidas previstas se hayan materializado, nos planteamos retomar este tema, pues si bien intuimos que en algunos centros la situación puede haberse normalizado, por lo que respecta a otros creemos que el problema subsiste.

No es posible obviar que mientras tanto hemos asistido a un importante hito normativo, que ha traído consigo el desarrollo de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud en este punto (Orden SSI/2065/2014, de 31 de octubre, por la que se modifican los anexos I, II y III del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del SNS y el procedimiento para su actualización), de manera que por fin **se elevan al rango de norma jurídica las determinaciones sobre el acceso a los tratamientos, que antes se incorporaban a un mero protocolo**. En este sentido también se cuenta con una nueva **Guía de Reproducción Humana Asistida en el SSPA** (Resolución 545/2013, de 23 de diciembre).

Considerando que con ello algunos aspectos que antes eran controvertidos ahora han quedado resueltos, y sin perjuicio de que se susciten cuestiones puntuales que son objeto de tratamiento específico, **estimamos que el conflicto subyace aún respecto de los tiempos que marcan todo el proceso asistencial que deter-**

**mina el acceso a la prestación, sobre todo cuando se ven implicados diversos centros hospitalarios;** y en cuanto a los defectos de información que se vislumbran en las distintas etapas del mismo.

A tenor de lo expuesto, y para investigar este asunto, hemos iniciado de oficio la [queja 15/2594](#), de cuyos resultados esperamos poder ofrecer datos en próximos informes.

Especial reflejo en éste sin embargo merece el relato de las interesadas en la queja 15/2182, que traduce su **protesta por los elevados plazos que rigen las intervenciones quirúrgicas de reconstrucción mamaria en el hospital de Jerez de la Frontera.**

En concreto refieren que el padecimiento de un cáncer conlleva una serie de repercusiones importantes en los planos laboral, familiar, y personal, [...] de manera que cuando las mujeres que lo padecen consiguen superar la enfermedad, las que lo consiguen, desean normalizar su vida en la medida de lo posible, de manera que cuando se dilata dicha normalización en el tiempo, quedan importantes secuelas psicológicas, que se añaden a las mencionadas.

En este sentido, señalan que los plazos que presiden la solución de este problema en el hospital aludido, se diferencian de los que se predicen en otras Comunidades Autónomas, e incluso en otros hospitales del Sistema Sanitario Público de Andalucía, pues una vez realizado el tratamiento (quimioterapia, intervención y radioterapia), la solicitud de la intervención quirúrgica se demora dos meses o más, alcanzando la lista de espera para la implantación de un expansor mamario a partir de entonces más de diecisiete meses, habiendo pacientes que tras trece o catorce meses de espera aún no tienen señalada fecha para dicho acto.

Aducen que la recomendación científica de permanencia del expansor una vez implantado es de seis meses, tras los cuales habría de procederse al implante, pero afirman que en la mayoría de los casos transcurren más de ocho meses sin que se haya señalado fecha para quitarlo.

Pues bien, ya en el curso de la queja tramitada en esta Institución sobre la **espera para intervenciones quirúrgicas que no están sometidas a garantía de plazo** ([queja 14/3235](#)), la Administración Sanitaria nos informó que en 2014 el tiempo medio de espera fue de 431 días, así como de que había en torno a 450 pacientes pendientes de intervención.

En la [resolución](#) emitida en la misma efectuamos un reconocimiento de la apuesta decidida de la Administración Sanitaria por la disminución de los tiempos de espera quirúrgica en las intervenciones más relevantes, así como de la necesaria priorización de estas últimas, y lógicamente de las que se correspondan con procesos urgentes, para las que no rige más plazo del que estrictamente se haga necesario para llevarlas a cabo.

Pero también reflejamos que esta opción no puede hacerse valer en detrimento del resto de intervenciones que no gozan de la cobertura de plazo de garantía de respuesta, pues si bien resulta lógico a tenor de lo expuesto, que las operaciones garantizadas se lleven a cabo en un plazo inferior a las que no lo están, lo que ya no lo es tanto es que dichos plazos difieran de una manera tan marcada, habiendo detectado una elevación exponencial del tiempo medio de respuesta en este tipo de operaciones en los últimos ejercicios (en concreto, 62 días entre 2012 y 2014).

De ahí que abogáramos porque ni la complejidad, ni la necesidad de varios tiempos quirúrgicos sirvieran como excusa para posponer las intervenciones de reconstrucción mamaria, al entender que constituyen un imprescindible complemento del tratamiento del cáncer por el beneficio psicológico que conlleva la restauración de la imagen corporal.

En el informe que hemos recibido de la Dirección Gerencia del hospital de Jerez se nos da cuenta de las pacientes pendientes de intervención a mediados de noviembre de 2015, y de los tiempos que presiden sus procesos. En concreto, por lo que hace al primer tiempo quirúrgico (pendientes de colocar expansor) había 14 pacientes, mientras que en relación con el segundo (reconstrucción con prótesis o con colgajo abdominal o dorsal), se contabilizaban 85 y 35 respectivamente, junto a otras 22 a la espera de un tercer tiempo (reconstrucción de pezón).

Al mismo tiempo nos hablaban de las medidas adoptadas para tratar de mejorar la situación, que incluyen aumento de jornada del segundo cirujano desde el 75% al 100%, derivación de toda la patología menor al hospital Juan Grande, para poder dedicar los quirófanos propios por completo a la patología compleja y reconstrucciones; y conversaciones con dicho centro para que contrate a un cirujano plástico que pueda llevar a cabo las intervenciones de mediana complejidad.

Pendiente aún de valorar esta respuesta, y dado que según nos comunican se interviene según estricto orden de antigüedad, tratando a los tres tiempos quirúrgicos con la misma prioridad clínica, nos gana la impresión de que la conjunción de las tres etapas puede implicar un plazo significativo.

Por otro lado en la queja 15/0621 la presidenta de la Asociación de transexuales de Andalucía denunciaba la falta de reconocimiento en la práctica de los derechos recogidos en la Ley 2/2014 integral para la **no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía**.

Y es que la Ley establece un principio de proximidad del paciente al centro de Salud para evitar su discriminación y segregación, pero la interesada afirmaba tener conocimiento de casos en los que la comparencia de personas transexuales en el centro sanitario elegido por ellos para someterse a tratamiento hormonal o a cualquier otro necesario para su transexualidad se había solventado con el rechazo de los facultativos, alegando la falta del protocolo asistencial que se describe en el artículo 10.3 de aquella, cuyo deber de establecimiento se consideraba incumplido por aquella.

En virtud del informe administrativo, se refiere la designación de hospitales de referencia provinciales, con equipos multidisciplinares, para garantizar la proximidad en la atención sanitaria a las personas transexuales. Al mismo tiempo se prevé la posibilidad de derivarlas directamente a dichos centros desde atención primaria, y se determinan las actuaciones que habrán de proporcionarse desde las mismas, a saber, terapia hormonal e intervenciones previas de reasignación de sexo, a salvo de las intervenciones genitales complejas que seguirán realizándose en Málaga, en tanto no sea posible practicarlas en otros centros hospitalarios con el mismo nivel de seguridad y calidad.

También se explican medidas para gestionar la lista de espera que la UTIG de Málaga tiene en la actualidad, y por último se alude a la elaboración del proceso asistencial integrado (PAI) para la atención a las personas transexuales, por parte de la Secretaría General de Calidad, Innovación y Salud Pública.

Por nuestra parte apreciamos la existencia de actuaciones que resultan plenamente exigibles en la actualidad, y algunas otras que se están desarrollando, o están solamente previstas, a pesar de lo cual nos parece que el informe recibido demuestra una inequívoca voluntad administrativa de cumplir la ley, y a este respecto queremos hacer hincapié en la remisión a los centros de unas Instrucciones para la organización asistencial de la atención a las personas transexuales en Andalucía.

En todo caso le hemos mostrado a la interesada nuestra disponibilidad para supervisar el ritmo de las adaptaciones, y reclamar el cumplimiento de estas prescripciones, para lo que las instrucciones referidas se convierten en un importante instrumento de evaluación.

Por eso la hemos emplazado a que inste a las personas interesadas para que se pongan en contacto con nosotros, si tiene conocimiento de situaciones particulares en las que las determinaciones ya vigentes no se estén cumpliendo.

#### 1.6.2.4 Personas menores

Durante 2015 se ha producido un moderado incremento de las quejas relacionadas -en mayor o menor medida- con cuestiones que inciden en el principio de igualdad de género.

No obstante lo anterior, el mayor número de reclamaciones en este ámbito se conciernen al derecho de familia, y más concretamente a los procesos de ruptura de la pareja con hijos a cargo. Son frecuentes las reclamaciones de alguno de los cónyuges acerca de la resolución adoptada en sede judicial sobre la guarda y custodia de los hijos en común. La cuestión de fondo es la **disconformidad con el contenido de la sentencia o con las medidas cautelares impuestas en la creencia de que, para su adopción, el juzgador no ha tenido presente el interés superior de los menores sino la condición de hombre o mujer del demandante o demandado.**

Muchos son los padres que se lamentan de que el juzgado no le conceda un régimen más generoso de visitas para con sus hijos menores de edad, o que se les deniegue la solicitud de custodia compartida basados en los clásicos principios de que los niños deben estar y convivir preferentemente al lado de sus madres.

Por otro lado, también se reciben quejas denunciando **falta de objetividad de determinados profesionales o sobre el trato sesgado recibido a algún miembro de la pareja por su condición de varón o hembra.** En unas ocasiones la denuncia se centra en una actitud "machista" de los profesionales que está dificultando unas relaciones fluidas entre madre e hija (queja 15/2035) y en otras a la inversa, se censura que los profesionales no actúen ante fenómeno sumamente complejo y controvertido como es la alienación parental (queja 15/3389).

En estos últimos casos -alienación parental- los padres suelen expresar **desacuerdo con la intervención de los Punto de Encuentro Familiar (PEF)** por no actuar con determinación para profundizar en los motivos por los que sus hijos rechazan las visitas. Lo que demandan los reclamantes de los profesionales de estos recursos es una intervención técnica exploratoria de los motivos por los que los menores rechazan los contactos con los padres ya que éstos son indicios de supuestos de alienación parental de los menores por parte de las madres.

Atendiendo a la delicada situación familiar existente en estos supuestos y la complejidad del fenómeno que se aduce en estas situaciones, nuestra intervención se centra en comprobar que los profesionales de los Puntos de Encuentro Familiar respetan el principio básico de neutralidad en su intervención, con autonomía suficiente para modular sus actuaciones conforme al nivel de conflictividad que pudiera existir. En cualquier caso no podemos olvidar que estos profesionales tienen encomendadas funciones de apoyo para el cumplimiento del régimen de visitas; o bien ofrecer orientación psicosocial individual o familiar (queja 15/2035).

Por otro lado, la violencia en el deporte es una lacra social que lamentablemente se ha extendido a las divisiones inferiores donde forman parte menores y jóvenes. Determinadas actividades deportivas, además, todavía parecen estar reservadas para hombres. No son pocas las presiones que han de soportar las niñas y jóvenes que deciden voluntariamente formar parte del espectáculo del fútbol, especialmente si deciden ejercer funciones de arbitraje. Durante 2015 hemos tenido conocimiento de chicas que en el desarrollo sus cometidos de árbitro han sido increpadas y han recibido, por parte los aficionados, insultos de tipología machista, incitadores de conductas violentas o vejatorias ([queja 15/2052](#)).

## 1.6.2.5 Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana

La preocupación por el normal funcionamiento de los órganos judiciales en el ámbito de las competencias de este Comisionado del Parlamento, proviene en ocasiones de determinadas informaciones que aluden a **deficiencias en determinados órganos judiciales** que merecen una particular atención. Tal es el caso de las noticias aparecidas sobre la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 de El Ejido (Almería), que aludían a una severa falta de personal en dicho juzgado motivada por una suma de causas entre las que se citaba una importante sobrecarga de trabajo, las consecuencias de bajas de personal no cubiertas y una prolongada ausencia de medios personales.

Así pues, y a falta de mayores datos que permitieran realizar un análisis más detenido, la valoración inicial que hicimos era la necesidad de atender con prontitud las bajas que afectaban al normal desempeño de los asuntos asignados al Juzgado, entre los que se encontraba la delicada materia de Violencia sobre la Mujer.

Esta situaciones fueron determinantes para motivar la incoación, de oficio, de la [queja 15/0341](#) y procurar ante la Consejería de Justicia e Interior conocer su criterio global en orden a la situación que describíamos y las posible medidas que, en su caso, estimase oportuno adoptar para abordar la situación.

A la vista de toda la información obrante en el expediente, nos encontramos ante una situación que motivaría de plano la formulación de una resolución del Defensor del Pueblo Andaluz en términos análogos a los que se había dirigido ya, al citado organismo, en anteriores ocasiones ante graves carencias de juzgados en una determinada demarcación.

No obstante, debimos tomar en consideración la especial circunstancia que se ofrecía en el partido judicial de El Ejido que, junto a Vélez-Málaga, eran los seleccionados para poner en marcha toda la programación establecida dentro del sistema de Oficina Judicial y Fiscal en Andalucía, prevista en el Decreto 1/2014, de 14 de enero, tal y como oportunamente nos indicaban. Por lo tanto, procedimos a concluir la actuaciones en la queja de oficio a la espera de poder analizar con detalle el resultado de la implantación progresiva de las medidas previstas en el Decreto 1/2014 de la nueva Oficina Judicial y Fiscal.

En otras ocasiones, las quejas contra el funcionamiento de la administración de justicia, atañen a la ausencia o carencia de información sobre el resultado final de denuncias formuladas en el ámbito de los procedimientos civiles de separación o divorcio derivados o relacionados con otros de violencia sobre la mujer. Tal es el caso de la queja 15/1066, en la que la compareciente nos relataba que tras muchos años de maltrato e infidelidades en su matrimonio, una agresión de su entonces marido la decidió a interponer denuncia y a tramitar el divorcio.

El denunciado fue condenado, acordándose penalmente el alejamiento, con la paradoja, sin embargo, de que en materia de medidas civiles, el Juez acordó que, hasta su venta, la vivienda común fuera habitada por cada uno de sus condóminos en períodos alternos de seis meses. Puesto que a la otra parte le correspondió hacer uso del inmueble el semestre inicial, cuando la interesada iba a iniciar el suyo se ha encontrado con la vivienda desvalijada de todo su ajuar y mobiliario, de manera que no podía habitarla en ese estado.

Por ello, presentó con fecha 26 de noviembre de 2014 en el correspondiente registro y dirigida al Juzgado de Instrucción al que por turno le correspondiera, denuncia contra su ex marido, por la presunta comisión de un delito de coacciones, daños, apropiación indebida y contra la Administración de Justicia, cuando la interesada tenía que iniciar su periodo de disfrute de la vivienda conyugal, y sin haberla podido ocupar se aproximaba ya el momento en que a su ex marido le toca hacerlo, sin que hasta el momento -siempre según nuestra remitente- ni tan siquiera se habían incoado las correspondientes diligencias previas o, al menos, ella no había recibido al respecto comunicación alguna-, retraso que, según le habían indicado, era por saturación en los juzgados.

Solicitado informe a la Fiscalía, por la misma se nos comunicó que la denuncia cuya demora provocó la queja de nuestra remitente fue repartida y posteriormente archivada, sugiriéndonos el Fiscal que si la interesada quería pidiera su notificación y, en su caso, interpusiera los recursos correspondientes, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Otro conjunto de quejas en este ámbito, se centran en la disconformidad y discrepancia con la resoluciones judiciales dictadas por los Juzgados de violencia contra la mujer, en los casos de denuncias por violencia de género, como la queja 15/4187 en la que, curiosamente, su promovente nos pedía que convenciéramos al Juzgado, que en sentencia había dictado una orden de alejamiento por doce meses para su marido respecto a ella, para que la revocara porque el maltrato fue puntual y quería seguir conviviendo con él y formando una familia., o de los juzgados de instrucción, en los casos de violencia doméstica, como la queja 15/3393, en la que una mujer acusada de agresión en un proceso de separación, discrepaba de lo resuelto y aseguraba haber pedido asistencia jurídica gratuita sin haber tenido respuesta, extremo este que nunca llegó a acreditar.

En estos supuestos, la Ley reguladora de esta Institución, en cuanto a las cuestiones que afectan a la jurisdicción, es decir, a los asuntos que se desenvuelven en el ámbito judicial o, lo que es lo mismo, se dirimen en los juzgados y tribunales de justicia, nuestras posibilidades de intervención están limitadas a investigar, a través del Ministerio Fiscal, posibles dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento afectado, inactividad judicial, ausencia de notificación a los interesados, etc.; cuestiones, en definitiva, que afecten a la tramitación procesal del asunto, pero no a las resoluciones judiciales que en él se produzcan, cuya revisión nos está vedada.

En cuanto a las decisiones adoptadas por los Juzgados intervinientes en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, ya que sólo cabe interponer contra las mismas los recursos jurisdiccionales que quepa formular contra ellas, ni se puede intervenir en relación con hechos pendientes de un proceso judicial en tramitación, ni suplir las funciones de dirección técnica que en éste tienen los abogados.

La causa de esta limitación radica en el imprescindible respeto a la independencia del Poder Judicial, que obliga a que ningún otro poder o autoridad distinta de los órganos judiciales pueda pronunciarse sobre los asuntos sometidos a los mismos, principio éste que recoge el artículo 117.1 de nuestra Constitución.

Es por ello 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».

Siendo todas estas argumentaciones las que no permitieron que admitiéramos a trámite las dos quejas anteriormente reseñadas.

## 1.6.2.6 Urbanismo

En materia de Urbanismo y Medio Ambiente la preocupación por los aún existentes roles de género que propician que aún existan ámbitos muy masculinizados en la sociedad actual, movió a **una Asociación de mujeres**, que **nos decía que los huertos sociales y urbanos eran un ámbito dominado**, esencialmente, por hombres, a acudir a esta Defensoría (queja 15/1637).

Así nos decían que a la vista de los problemas de la crisis económica y pensando que la mujer abarcase nuevos campos, comenzaron a trabajar en la captación de vecinos para la puesta en marcha de un proyecto de huertos sociales desde 2011, comenzando por gestionar algunos huertos escolares.

En primer lugar, con objeto de centrar el motivo de queja, recordamos que lo que esa Asociación pedía era, en esencia, que el Ayuntamiento reconociera que había habido una cesión de los huertos sociales a la misma.

En relación con esto, el Alcalde ha informado que “la parcela donde se ubican los huertos a que se refiere la Sra. [...] en su escrito es de titularidad municipal, pendiente de producirse la efectiva recepción. Según la Adaptación Parcial de las Normas Subsidiarias de este término municipal, los terrenos ubicados en el Sector 9 están sometidos todavía a la ejecución del planeamiento, esto es, está pendiente del desarrollo de las obras e infraestructuras de urbanización necesarias; siendo el sistema de ejecución el de compensación, con el que la obligación de urbanizar corresponde al propietario del suelo”.

A la vista de este informe parecía que no se había producido una cesión jurídica formal del suelo en cuestión.

Es cierto que hasta el momento, por lo que nos decía la asociación, se había dado cierta permisividad o cierta pasividad del Ayuntamiento, dado el destino del suelo en cuestión a los huertos sociales; ello no obstante, y con independencia de que desde el Consistorio se haya dado publicidad a la iniciativa, o se haya “apropiado” de hecho de ella, en términos jurídicos y formales parecía que no se había producido esa cesión, dada la clasificación del suelo y las circunstancias que le rodeaban en cuanto a su situación urbanística y su futuro desarrollo.

Otra cuestión sería que desde la asociación se considerase que la actuación del Ayuntamiento, ya sea por su pasividad o permisividad, ya sea por el hecho de utilizar esta iniciativa a modo de uso sostenible del suelo, les hubiera creado un perjuicio económico que entendieran que no tenían por qué soportar, en cuyo

caso lo que procedía era que iniciaran un procedimiento de petición de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento.

Por lo expuesto, respetando la postura de la asociación, consideramos que no se daban las circunstancias para que siguiéramos interviniendo en este asunto.

### **1.6.2.7 Vivienda**

Un gran porcentaje de las quejas en materia de vivienda, son presentadas por mujeres solas con cargas familiares, en definitiva, familias monomarentales.

La mayoría de estas mujeres que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda nos describen situaciones realmente dramáticas, pues están criando en solitario a sus hijos e hijas, con una ausencia casi total de ingresos, o percibiendo algunos de muy escasa cuantía, normalmente ayudas y prestaciones públicas, por lo que la única forma de poder satisfacer su necesidad de vivienda es mediante el acceso a una vivienda pública en alquiler, al no tener ingresos para poder contratar en arrendamiento una de régimen libre.

A las ya penosas circunstancias de pobreza que acarrea la situación en la que se encuentran estas mujeres, se añade además otras consecuencias tremendas, aparte de las físicas y psicológicas para ellas y sus hijos e hijas, que provoca el ser o haber sido víctimas de violencia de género y es que, son ellas las que a causa de la violencia ejercida, las que han de dejar el domicilio conyugal debido ello a múltiples causas, tales como miedo a su agresor, poder preservar o salvar su integridad física y la de sus hijos e hijas, ingresando o no en casa de acogida del Instituto Andaluz de la Mujer etc; si además, padecen algún tipo de discapacidad, el alto riesgo de vulnerabilidad y de exclusión social en el que se encuentran las debería hacer merecedoras de una especial protección por parte de los poderes públicos.

A título de ejemplo, citamos la queja 15/1483, en la que una mujer separada se quejaba de que le habían modificado la baremación de su solicitud de vivienda protegida, al no tener atribuida la guardia y custodia de sus hijos (actualmente 16 años y 12 años respectivamente), cosa que decía no ser cierta pues ella tenía la custodia y su padre el régimen de visitas, en semanas alternas, si bien durante la semana residían en una Residencia Escolar de un pueblo de la misma provincia; datos estos corroborados por un informe social.

Su situación económica, era más que precaria pues sólo percibía una Pensión No Contributiva, 366 euros/mes y 170 euros/mes de manutención de sus hijos. En cuanto a la situación de la vivienda, la sentencia de separación falló el uso y disfrute de la vivienda conyugal hasta que le fuera otorgada la vivienda de protección oficial que tenía solicitada. Dicha vivienda conyugal colindaba con la de su ex familia política, aumentando los conflictos entre ellos, pues era propiedad de la madre de su exmarido.

En el curso de la tramitación del expediente, conocimos por la propia interesada que a causa de todo ello, se había ido a vivir a su pueblo de origen junto a sus familiares, pero que lo que realmente quería era la adjudicación de una vivienda protegida en la capital de la provincia en la que poder hacer vida independiente con sus hijos. Estaba inscrita en el Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas en un Cupo especial para personas objeto de especial protección.

Por el informe social supimos que tenía una larga historia de malos tratos, se encontraba en búsqueda activa de empleo con posibilidades en una fundación y pendiente de alquilar una vivienda familiar para convivir con sus hijos. Tenía una calificación de discapacidad del 65%.

Pero si además de la multiproblemática en la que se encuentran estas mujeres, se da la circunstancia de que tras concurrir a concretos procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas, **se topan con que no hay cupo específico de reserva de viviendas en un determinado porcentaje para este colectivo, tal como prevé la normativa vigente en Andalucía** o que el mismo es insuficiente, podemos imaginar y así nos lo transmiten, la frustración y desconfianza que les genera la actuación de las Administraciones Públicas.

Una muestra de ello, lo tenemos en la queja 15/2843, en la que su promovente denunciaba que no se había respetado su condición de víctimas de violencia de género, por el Cupo Especial que para este colectivo debería de existir en una promoción de viviendas protegidas en alquiler a la que concurríó, promovidas por una Empresa Municipal

Se quejaba de no haber sido seleccionada, e incluso decía que se habían publicado sus datos personales en las listas de adjudicación, a pesar de que la Empresa Municipal tenía constancia de su situación de víctima de violencia de género, al igual que los Servicios Sociales del Ayuntamiento afectado.

En este caso, además se daba la paradoja de que en 2012 había firmado un contrato de alquiler con la misma Empresa Municipal, de la cual tuvo que marcharse, por motivo de violencia de género.

Su unidad familiar desde la sentencia de divorcio, la formaban su hijo de 16 años y su hija de 12. Estaba desempleada y los únicos ingresos que recibía eran 24,25 euros. Concluía diciendo que, *“me encuentro en la calle con mis dos hijos, a pesar de tener derecho a una vivienda pública con carácter urgente por mi situación de emergencia social y por ser víctima de violencia de género”*.

En la actualidad esta queja está en trámite de alegaciones de la interesada, al informe evacuado por la Empresa Municipal afectada.

**En otras ocasiones, las mujeres que se dirigen a nosotros, se encuentran literalmente en la calle con sus hijos e hijas**, tras salir de los recursos especializados para mujeres víctimas de violencia de género, en concreto de las casas de acogida del Instituto Andaluz de la Mujer, al carecer de redes familiares que las apoye y sintiéndose amenazadas por su expareja o los familiares de la misma, habiéndose visto obligadas a ocupar viviendas de titularidad pública sin título alguno, por lo que se encontraban con un procedimiento penal en marcha por presunto delito de usurpación, tal cosa nos decía la promovente de la queja 15/5493.

Este supuesto de las ocupaciones sin título legal alguno de viviendas desocupadas, tanto libres, normalmente propiedad de entidades de crédito, como de titularidad pública, no es un fenómeno desconocido por esta Defensoría. Se trata de casos extremos de pobreza, muchos de ellos protagonizados, por mujeres solas con hijos e hijas a su cargo, sin tener donde residir. Ello las lleva a ocupar estas viviendas, solicitándonos mediemos ante la propiedad para poder quedarse en ellas regularizando su situación mediante un alquiler social (queja 15/3503, madre sola a la que abandonó su marido, con cinco menores a su cargo; 15/5080, madre con dos menores; queja 15/5202, madre con cuatro hijos, dos de ellos menores de edad; queja 15/2373, mujer víctima de violencia de género y queja 15/2527, queja 15/2722 y queja 15/5496, a instancia, todas ellas de mujeres solas con hijos e hijas menores a su cargo);...

Igualmente que el año pasado, aunque con una mucha menor incidencia, hemos tenido solicitud de ayuda por alguna “corrala”, que como decíamos en nuestro informe Anual de 2014, se trata de ocupaciones de inmuebles de viviendas propiedad de entidades financieras, por varias familias en situaciones de precariedad económica y social, con necesidad de vivienda, que reclaman una solución habitacional concretada en poder quedarse en los inmuebles ocupados o en otros mediante un alquiler social asequible. En estos casos, llevamos a cabo una labor mediadora ante la propiedad, de cuyo resultado damos cuenta en el subcapítulo dedicado a Vivienda de este Informe (queja 15/5302, ocho familias monoparentales, todas ellas mujeres y en total 6 personas menores).

Continuando con los efectos de la crisis, la carencia de ingresos suficientes para pagar un alquiler de régimen libre o el haber perdido la vivienda en propiedad al no haber podido seguir pagando la hipoteca, ha llevado a algunas de estas mujeres a tener que residir con familiares o personas amigas, o en casas prestadas por éstas que en algún momento han de dejar, por lo que nos solicitan ayuda para poder acceder a una vivienda protegida por la Administración con un alquiler bajo adaptado a sus exiguos ingresos. En ocasiones, la Administración trata de paliar estas situaciones mediante la concesión de ayuda económica para el pago de la renta durante algunos meses (queja 14/4073, queja 14/4903 y queja 15/5913).

### **1.6.2.8 Bienestar Social: Servicios Sociales y Dependencia**

#### **1.6.2.8.1 Servicios Sociales**

Como cada año, efectuamos una llamada de atención sobre las especiales dificultades que en materia económica y social, se encuentran muchas familias andaluzas, siendo las mujeres, esposas, compañeras o madres de familia las que suelen dirigirse en queja a esta Defensoría en demanda desesperada de ayuda.

Así, nos trasladan la penosa situación en la que se encuentran sin medios para cubrir las necesidades básicas de su familia, que han acudido en varias ocasiones a los Servicios Sociales demandando ayuda para comer, los cuales suelen concederla para poder hacer frente al pago del alquiler de la vivienda y para el pago de los suministros básicos de luz y agua, aunque lo que realmente piden es que sus esposos o ellas mismas pudieran acceder a algún empleo de los que proporcionan los Ayuntamientos, a través de los Decretos Leyes que se han puesto en marcha en Andalucía para combatir la exclusión social, en concreto el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía (queja 15/4918).

En algunos casos, nos cuentan que además han acogido en su casa a alguno de sus hijos o hijas, con sus respectivos cónyuges y nietos (queja 15/3985), con lo que se agrava la convivencia familiar además de tener que contribuir a su manutención con sus escasos ingresos, en el mejor de los casos, cuando perciben algunos.

En otras situaciones, se nos describen estos problemas desde el otro lado, el de la persona acogida, como es el caso de una mujer que convivía en casa de los progenitores del padre de sus hijos y que a causa de los mencionados problemas de convivencia, tuvo que irse llevándose con ella a su hijo menor, manifestando

que incluso la convivencia de la pareja también se había terminado, por lo que tuvo que acudir a pedir ayuda de los Servicios Sociales, al encontrarse sola en el mundo, además, nos decía, se había visto obligada a ocupar sin título alguno una vivienda, ayudada por el vecindario del lugar en el que la misma se ubicaba, que conocían de su situación (queja 15/5099).

Asimismo, la presentación de quejas ante esta Defensoría, en el Área de Servicios Sociales, de mujeres con hijos e hijas a su cargo, mujeres solas con cargas familiares, en algunos casos víctimas de violencia de género que relatan las circunstancias de pobreza y de carencia de recursos verdaderamente dramáticas en las que se encuentran, ha seguido siendo una constante en el ejercicio 2015. Estas circunstancias se ven agravadas por los conflictos con sus exparejas y progenitores de sus hijos e hijas, los cuales no abonan las pensiones alimenticias a las que están obligados, o son de muy escasa cuantía y además no las pagan con regularidad, lo que las lleva a tener que denunciar vía judicial este incumplimiento.

Pues bien, estas mujeres, demandan la asistencia de esta Institución para, cuanto menos, poder resolver las necesidades más inmediatas que se les presentan en materia de vivienda, de empleo o de alimentación.

A pesar de que los Servicios Sociales Comunitarios nos informan de las ayudas económicas de emergencia que suelen conceder dentro de sus limitaciones presupuestarias, además de las diversas intervenciones derivando a entidades y organizaciones del Tercer Sector de Acción Social, esencialmente para ayuda de alimentos, son cuestiones de orden burocrático las que en ocasiones impiden que los mismos puedan intervenir.

Tal era el caso de la queja 15/2227, cuya promotora nos decía que llevaba en España 14 años y desde hacía 4, la abandonó su marido dejándola con dos hijos bajo su custodia. Que había acudido a los servicios sociales pero no le ayudaban, ya que le pedían el justificante del divorcio. No recibía ninguna prestación ni del Ayuntamiento ni de otras entidades. Se dirigía a nosotros para que le pudiéramos tramitar algún tipo de ayudas.

Y el caso de la queja 15/1359, en la que la interesada nos decía estar empadronada en un municipio pero vivía justo al borde de otro límite, no tenía ingresos y había pedido ayuda al banco de alimentos de dicho municipio límite, pues realmente vivía mucho más cerca del mismo, pero le decían que tenía que ser donde estaba empadronada. En este caso, fue el municipio en el que se encontraba empadronada, y aunque viviera lejos de su núcleo de población principal, el que le prestó y concedió la ayuda económica y de alimentos necesaria.

En otras ocasiones, se quejan de que las han dado de baja de oficio, para poder recibir ayudas y prestaciones, cosa que manifiestan no entender (queja 15/0099 y queja 15/0558).

Del análisis de las anteriores situaciones, podemos afirmar que desde hace varios años venimos asistiendo un progresivo aumento de la demanda de ayudas públicas individuales por parte de personas, familias y colectivos sociales en situación de mayor desprotección, ello se ha traducido en un claro empeoramiento de la cobertura pública de las necesidades sociales, por cuanto que a ello se une las medidas de estabilidad y contención del déficit público adoptadas por las Administraciones para corregir los efectos de la tan traída y llevada crisis económica; resulta preocupante comprobar los escasos medios que existen en estos momentos para equilibrar tales desajustes, y cómo ello afecta a los colectivos más vulnerables.

Uno de los escasos recursos disponibles en estos momentos en Andalucía es el denominado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, regulado por el Decreto 2/1999, de 12 de enero. A la prestación económica que en el mismo se contempla, el Ingreso Mínimo de Solidaridad comúnmente conocido como **Salario Social**, han acudido para sobrevivir a los estragos de la crisis miles de personas y familias en muchos de los municipios de Andalucía.

En el año 2015, esta Defensoría ha continuado llevando a cabo el seguimiento de la gestión de este Programa poniendo de manifiesto las disfuncionalidades que se producen en la actualidad en su tramitación, esencialmente relacionadas con las extraordinarias dilaciones en su reconocimiento y pago. Pues bien, siguiendo con nuestro relato, **uno de los colectivos que también se ha visto afectado por esta realidad, es el de las mujeres solas con cargas familiares**, como ejemplo de ello, reseñamos a continuación algunos relatos de las mismas que se contienen en las quejas presentadas ante esta Defensoría en demanda de ayuda.

- queja 15/5792. *Hola soy divorciada con dos hijos uno 19 y otro de 14 años. Desde febrero no tengo ninguna clase de ingresos no tengo para comer ni para el aseo personal ni para limpiar la casa ni lavar ropa. He caído en la pobreza total. He ido a pedir ayuda a los asuntos sociales y a la alcaldesa de mi pueblo [...], me dicen que no pueden hacer nada, el salario social lo solicité en junio y sin respuesta aún. Estoy desesperada, no sé ya a dónde acudir. Por favor ayúdeme.*

- queja 15/5492. *Sufrimos violencia doméstica mis pequeños y yo, sobre todo psicológica. Tengo sentencia ordenando que el padre de mis hijos pague 400 euros para los pequeños. Los cuales no pasa. Lo embargaron y el Juzgado me da lo mínimo. Le ruego que me ayude a agilizar el trámite, pedí el Salario Social el 10 de junio de este año y me hace mucha falta, mientras no me sale trabajo. Ayer en la Junta de Andalucía, me dijeron que se estaban revisando algunas solicitudes de Mayo.*

- queja 15/5429. *Llevo esperando el salario social desde el 29 de mayo del 2014. Mi situación es alarmante, vivo de ocupa con una niña de dos años. El padre de ella se encuentra en prisión y vivo de la ayuda de las Hermanas de la Caridad ..., a la espera del salario social, que ya va para dos años. Mi situación es desesperante ya que ni buscarme la vida puedo, ya que he tenido la mala suerte que mi hija de dos años se ha quedado fuera de la guardería. Por favor ayuda.*

- queja 15/4496. *Hola, soy madre soltera con dos hijos menores a mi cargo y quiero transmitir mi desesperación al Defensor del Pueblo. En marzo de este año solicite el salario social y aún no he recibido nada. Vivo con mi madre la cual cobra la ayuda familiar y este es el último mes que la percibe y no en su totalidad. No tenemos trabajo ni cobramos nada. La pensión alimenticia de mis hijos es lo único que percibo y no todos los meses. Tengo denunciado el impago más los gastos extras de uniformes, medicinas, etc. Necesito que me den una solución lo antes posible, es que no sé qué voy hacer, tengo un niño que necesita una buena alimentación ya que está operado de estómago y es intolerante a la fructosa.*

- queja 15/4476. *Buenas tarde mi nombre [...] mi reclamación es por la ayuda del salario social. Eche los papeles para solicitar ayudar el 08 de enero del 2015 y hasta el día de hoy no he recibido ninguna respuesta. Mi situación actual es sin ninguna ayuda más de 1 año y medio, con unos ingresos de 200 euros de pensión alimenticia de mi hijo por divorcio y tanto ni asuntos sociales, ni junta Andalucía, ni Inem no he recibido ninguna ayuda ni respuesta.*

En todos estos casos, y en muchos más, nuestra actuación se centra en solicitar informe a las Delegaciones Territoriales afectadas de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, al objeto de tomar conocimiento sobre las circunstancias concurrentes e interesar una solución ágil al problema particular planteado en cada queja.

#### **1.6.2.8.2 Dependencia**

La situación de dependencia es una circunstancia que, sobrevenida o no, acaece en la vida de cada persona con independencia de su género, femenino o masculino.

Desde este punto de vista, no podemos decir que exista una prevalencia significativa de mujeres o de hombres en dicha situación, salvo, cuando se trata de personas que sobrepasan determinada edad, en que son más las mujeres con dependencia reconocida, debido a su mayor esperanza de vida.

Tampoco apreciamos que exista diferencia en el tipo de recursos que la Administración asigna a uno u otro género por su condición de tal, ni diferencias en la inclinación personal de mujeres y de hombres por una prestación ligada exclusivamente a su condición femenina o masculina.

Más bien, es la circunstancia económica y laboral del familiar que asume la responsabilidad sobre la persona dependiente, -usualmente mujer-, la que determina el deseo de que se asigne a aquella una prestación (económica), o un servicio. Dependiendo de si la persona que se ocupa de las necesidades del familiar dependiente, desempeña actividad laboral remunerada o no, es decir, de si ha de atender o no obligaciones laborales.

En este sentido, por razones culturales y sociales, es cierto que son más las mujeres (tanto afectadas por una situación de desempleo, como que han elegido limitar su trabajo al ámbito doméstico y familiar o que trabajan fuera de casa), las que asumen el cuidado o la responsabilidad principal sobre sus familiares dependientes, ya sean mayores o menores de edad. También es una realidad que muchas mujeres limitan o renuncian a su vida laboral por razones de atención a familiares. Lo que condiciona, en definitiva, el tipo de recurso por el que estas mujeres hayan de mostrar su preferencia, así como el desempeño por su parte, en caso de que se trate del de prestación económica, de la función de cuidadora.

Esta realidad se traduce en que son las mujeres familiares de personas dependientes, las que absorben directamente en sus vidas, el impacto de las demoras en el reconocimiento de la situación de dependencia, los retrasos en la asignación de recurso, la paralización del Sistema, los impagos de los atrasos y las consecuencias del tipo de recurso que se asigne al afectado.

El sector de los servicios que se prestan en el Sistema de la Dependencia (ayuda a domicilio fundamentalmente), se compone asimismo de personal femenino, como en otras ocasiones hemos destacado. De tal modo que cualquier disfunción o coyuntura que afecte al Sistema, recae principalmente sobre las mujeres que sirven a su desenvolvimiento (reducciones en el empleo, impagos salariales, condiciones laborales, etc.).

Al margen de estas apreciaciones generales que se mantienen inalterables, las quejas tramitadas por esta Institución en materia de dependencia, no han venido marcadas por ninguna alteración que guarde una relación específica con el principio de igualdad en sentido estricto.

## 1.6.2.9 Violencia de Género

### 1.6.2.9.1 Servicios de atención e información

Parece que hay cierto consenso en que cuanto más conocimiento se tenga de terminadas cuestiones, más fácil será adoptar decisiones de actuación para prevenir, erradicar o minimizar las consecuencias negativas del suceso o fenómeno de que se trate.

Tal ocurre con la materia que abordamos ahora, en la que una información adecuada aparece como esencial en la lucha contra la violencia sobre las mujeres, tanto para las mujeres víctimas que la padecen a la hora de conocer ayudas y servicios, centros de atención, formas de acceder a los recursos etc., como para los y las profesionales que intervienen con aquellas mujeres que se encuentran en esta situación, también para los responsables públicos que han de adoptar decisiones al respecto, como para la ciudadanía en general pues contribuye a una mayor sensibilización de la misma.

Diversos asuntos relacionados con la información y la competencia pública para suministrarla, son los que hemos concluido y/o tramitado en el ejercicio 2015.

Así, concluimos a primeros de año la queja 14/5457, en la que su promotora, en su calidad de responsable municipal del Ayuntamiento de Sevilla, se dirigía a nosotros para exponernos que el 31 de diciembre de 2014, finalizaba el programa por el que se atendía a todas las mujeres de la ciudad a través de los PIM (**Puntos de Información a la Mujer**). Dicho programa se financiaba por el Ayuntamiento y el Instituto Andaluz de la Mujer.

Continuaba diciendo que, como en años anteriores, dicho Ayuntamiento había solicitado al IAM el otorgamiento de una subvención directa de carácter excepcional ante la inexistencia de una convocatoria de subvenciones abiertas antes de que finalizase el año y ello, con objeto de cofinanciar el citado programa que contaba con 25 profesionales.

Asimismo, añadía que se había solicitado informe al IAM, al no ser competencia municipal, de que no se incurriera en supuestos de ejecución simultánea con los proyectos y actuaciones de dicha Administración.

Pese a ser la Comunidad Autónoma, la que tenía atribuida la competencia exclusiva en materia de género, decía la citada responsable municipal, que el IAM sólo venía aportando 90.000 euros como subvención nominativa excepcional, financiando el Ayuntamiento más del 100% del programa, aportando más de 1.000.000 de euros.

Finalmente decía que, pese a que estas peticiones se formularon a principios del mes de octubre y se habían reiterado en el mes de noviembre, a la fecha de su queja, aún no había recibido respuesta alguna y el programa finalizaba el 31 de diciembre, fecha en la que finalizaba el plazo de ejecución previsto en la resolución de subvención concedida por el IAM en 2012 para 2 anualidades.

Solicitado informe al IAM, éste nos respondió que, antes de que concluyera el mes de diciembre de 2014, se concedió la subvención de 90.000 euros por parte del citado organismo para los PIM del Ayuntamiento de Sevilla. También nos indicaba que se trataba de un programa de carácter y competencia municipal en el que el IAM había venido colaborando en años precedentes mediante la cofinanciación del mismo, vía subvención excepcional.

Con el informe recibido, la documentación que obra en la queja y la normativa que resultaba de aplicación al presente caso, esta Institución formuló Resolución consistente en [Sugerencia](#) al Ayuntamiento de Sevilla en el sentido de que, con objeto de que las mujeres residentes en Sevilla, no se viesen desasistidas en las labores de atención e información que prestan los PIM de dicho Ayuntamiento, se mantuviera con el Instituto Andaluz de la Mujer las reuniones oportunas para acordar el procedimiento a seguir con la finalidad de prever con antelación suficiente, las actuaciones necesarias para la continuación de este Programa antes de que concluya el mismo, la cual fue plenamente aceptada.

Cuestión distinta, pero también relacionada con la información y atención a las mujeres víctimas de violencia de género, es la que se planteó en la queja 15/3689, mediante la que compareció una plataforma contra la violencia de género, formalizando su protesta por la adopción de una decisión político-administrativa, que, una vez más, según la misma, escatimaba y restringía en los recursos públicos destinados a la lucha y erradicación de la violencia contra las mujeres, contrariando las previsiones legales.

Se refería dicha Plataforma a la supresión del teléfono específico dedicado a ofrecer a las mujeres en situación de violencia de género, información, asistencia legal y asesoramiento jurídico, cuyo servicio calificaba como «recurso de gran utilidad y eficacia, especialmente en los casos de emergencia y que daba una respuesta multidisciplinar, pública, especializada y gratuita».

Conforme nos explicaba la Plataforma compareciente, el servicio que hasta ahora prestaba el teléfono especializado en violencia de género en la Junta de Andalucía, 900.200.999, pasaba a ser prestado por el servicio no específico Salud Responde, lo que iba a comportar una pérdida de cualificación en la atención dispensada a sus destinatarias, generando pérdida de confianza en las mismas. Al propio tiempo, atacaba el empleo de las mujeres que desarrollaban laboralmente la prestación de este Servicio, siendo doble por ello el perjuicio que a su juicio producía esta decisión.

A fecha de redacción de este informe, a la vista de lo informado y de que no se ha presentado alegación alguna por la plataforma promovente de la queja, procederemos a su cierre por no apreciar irregularidad en la actuación de la administración.

Finalmente, hemos de referirnos también a la queja 13/1016, en la que el interesado, en su calidad de Presidente de una Asociación de Padres de Familia Separados, revisando las diversas informaciones que en medios públicos se podían dar a las mujeres que sufrieran algún tipo de violencia dentro de su relación de pareja, estaba encontrando consejos que estimaba contrarios a la legislación vigente. Ponía de ejemplo el cuadro informativo (concretamente su página 9) del Instituto de Andaluz de la Mujer, de la Junta de Andalucía, que se veía en la página web de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, titulado Violencia Contra las Mujeres, en el que textualmente se decía «La primera medida a tomar si tiene cuenta corriente, cartilla de ahorro o similar, compartida con su pareja, sepa que tiene derecho a la mitad de los fondos depositados en ellas. Si las cuentas bancarias están a su nombre y su marido tiene firma autorizada, retire la autorización.».

Según el interesado esa información no era correcta en muchos casos, por cuanto que la mujer puede que no siempre tenga derecho a la mitad de los fondos depositados en cuenta corriente, cartilla de ahorro o similar, exponiendo algunas situaciones legales en las que ello pudiera no ser así.

Lo que ocurría era que dicha información, que había sido retirada de otros documentos informativos por el Instituto de Andaluz de la Mujer, se quedaba en internet, pudiendo ser utilizada por mujeres, asociaciones,

administraciones públicas (nos ponía como ejemplo los casos de algunas páginas web de diversos Ayuntamientos y de otros organismos públicos).

Admitida la queja a trámite y solicitado informe al Instituto Andaluz de la Mujer, se nos informó que la publicación a la que se hacía referencia en la queja, cuaderno informativo “Violencia contra las mujeres” del Instituto Andaluz de la Mujer, era del año 2001.

Posteriormente, en 2007, el IAM publicó una nueva versión de dicho cuaderno con el mismo título, actualizando sus contenidos a los legislativos, científicos y sociales en materia de violencia de género y adaptando sus contenidos a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Protección Integral contra la Violencia de Género. Este cuaderno es el que aparece en la web del IAM. Y por tanto era el cuaderno informativo vigente en la actualidad.

Se añadía que, en esta publicación del año 2007 no aparecía el párrafo de la publicación del 2001 y que generaba la queja. El consejo que se ofrecía, la referencia a los aspectos económicos, se incluía en el apartado “Recomendaciones” y aparecía en la página 17 con la redacción: «Velar por tu economía: Si las cuentas bancarias están a tu nombre y tu pareja tiene firma autorizada, retira la autorización».

El Instituto Andaluz de la Mujer no tenía en sus documentos de difusión vigentes y actualizados el párrafo que generaba dicha queja, no pudiendo responsabilizarse de que otras entidades mantuvieran información no actualizada en sus contenidos.

Con posterioridad pudimos comprobar que por la Federación de Municipios y Provincias se habían renovado los contenidos de su página web. No obstante, efectuado un seguimiento de las páginas web de diversos Ayuntamientos andaluces, a algunas de las cuales aludía el interesado, se comprobó que seguían apareciendo los contenidos antiguos, sin que se hubiese procedido a su actualización, pudiéndose inducir a error a las personas que las consultasen.

En consecuencia, se ha formulado [Recomendación](#) a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) para que se envíe circular a las Entidades Locales asociadas, a fin de que se revisen los contenidos de las guías, recomendaciones o documentos informativos sobre violencia de género publicados en sus páginas webs, para que los mismos estén lo más actualizados posible y adaptados a la normativa vigente.

Esta Recomendación ha sido plenamente aceptada, por cuanto que recientemente la Federación aludida, nos ha enviado copia de la circular que ha enviado a los municipios asociados trasladándoles la Recomendación de la Defensoría.

### **1.6.2.9.2 Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas**

En el ejercicio 2015, el protagonismo sobre la necesidad de la puesta en marcha de nuevas ayudas en materia de violencia de género, lo ha tenido el asunto planteado en la queja 15/2869, en la que la Asociación promotora nos decía que **desde el año 2000, 202 mujeres han sido asesinadas por sus maridos o parejas en Andalucía, muchas de ellas en presencia de hijos o de algún familiar.**

Entre las reivindicaciones recogidas por dicha Asociación, resultado de los dos encuentros realizados en Córdoba en los años 2011 y 2012 con familiares afectados, la demanda más inmediata y reiterada era la

necesidad de ayuda psicológica en situación de crisis (momento inmediato al suceso) y el apoyo continuado en el tiempo para las familias, si se considera imprescindible.

Añadía que la asistencia inmediata ha sido una cuestión de “buenas voluntades” exenta de cualquier protocolo o convenio que lo respalde, ya que tanto los profesionales del IAM o del SAVA solo pueden prestar sus servicios en horarios determinados y siempre en el lugar del trabajo.

El Ayuntamiento de Córdoba desde el 2014 tiene un acuerdo con el Colegio de Psicología de Andalucía Occidental, para llevar a cabo de manera inmediata y de carácter gratuito, la atención psicológica, para las mujeres maltratadas, que serán atendidas por psicólogos en la propia comisaría en menos de dos horas desde que presenten denuncia, así como también el servicio “pionero en España” de la atención inmediata a familiares, en los casos de muerte de la mujer víctima por violencia de género. Dicho acuerdo tiene una duración de un año y solo se limita al ámbito de la localidad.

En estos “Primeros auxilios psicológicos” en una situación extraordinaria desestabilizadora del medio físico, psicológico, social, económico y ambiental del individuo o/y de la familia y que para superarla se carecen de recursos propios suficientes o adecuados; se hace necesario el protocolizar la actuación y prestación de ayuda del psicólogo, estableciéndose distintos niveles de intervención; teniendo como objetivo el facilitar el proceso por el que se está pasando y poder ayudar a la elaboración del duelo. El poder expresar en confianza el dolor es lo más necesario para la persona afectada. Una vez desarrollada la intervención en crisis, se hace necesaria la labor de enfrentamiento en la fase de post impacto, con el seguimiento y valoración de la evolución.

Concluía solicitando a esta Defensoría que pusiera fin a esta situación de desprotección y abandono de los hijos, padres y familiares en esos momentos del fuerte impacto psicológico que supone la pérdida de la madre, hija o hermana de manera inesperada y violenta; siendo muchos de los cuales testigos directos y presenciales.

Admitida la queja a trámite, nos hemos dirigido al instituto Andaluz de la Mujer sobre la posibilidad que hubiera de protocolizar a nivel regional la intervención psicológica a familiares de mujeres fallecidas a consecuencia de actos de violencia de género, en la situación de crisis, esto es, desde el mismo momento en que se produce el luctuoso hecho y llevar a cabo convenios con los Colegios Profesionales de Psicólogos para que presten la debida atención psicológica que ayude a la adecuada elaboración del duelo.

A fecha de cierre de este Informe Anual, aún no hemos recibido la respuesta del IAM.

Qué duda cabe que uno de los retos con los que se encuentran algunas mujeres que son víctimas de violencia de género, tras la separación o divorcio de sus exparejas es la de enfrentarse a una vida autónoma, muchas veces se pone de manifiesto el que no son autosuficientes en todos los órdenes, para subvenir a sus necesidades y a las de sus familias, a lo que contribuye la carencia de recursos económicos suficientes y de empleo, así como la imposibilidad de acceder a una vivienda pública protegida por la administración, al haber una insuficiente oferta de las viviendas de este tipo, en relación a la actual demanda.

La integración social y laboral de las mujeres que sufren maltrato es la mejor forma de lograr una independencia económica que les permita reiniciar una nueva vida alejada de la situación de violencia y es labor de las Administraciones, conscientes de esta realidad, facilitar su acceso al empleo.

Así, en 2015, nos interesamos, mediante una actuación de oficio, por la **suspensión que se produjo de unos cursos de formación para mujeres víctimas de violencia de género en la provincia de Cádiz,**

[queja 15/0984](#) al haber tenido conocimiento por los medios de comunicación de que la Junta de Andalucía había dejado sin sueldo ni formación a un grupo de 25 mujeres víctimas de violencia de género que fueron seleccionadas por el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) de Cádiz para recibir clases remuneradas durante seis meses. El curso había sido interrumpido sine die con el único argumento de que «no hay dinero» para poder abonarles no ya los 4.000 euros prometidos inicialmente a cada una de las afectadas (víctimas de violencia de género con protección especial por el riesgo de agresión de sus ex parejas), sino hasta los gastos de desplazamiento que habían tenido que afrontar desde que se iniciara la formación a finales de noviembre de 2014.

Desde el Centro Provincial de Cádiz del Instituto Andaluz de la Mujer se nos participó que tal y como se les notificó por escrito al grupo de mujeres que estaban desarrollando el curso, cuando pidieron explicación, la puesta en marcha del nuevo sistema de Gestión Económica GIRO de la Junta de Andalucía provocó una suspensión temporal del Curso. Cuestión que fue subsanada en un plazo breve y permitió su normal y posterior desarrollo. De hecho, ya estaba el curso finalizado según programación prevista y todas las alumnas fueron abonadas con la beca establecida en los plazos previstos.

Como quiera que el asunto que dio lugar a la apertura de la queja de oficio, se había solucionado en un breve espacio de tiempo, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También hemos de referirnos a la queja 15/0802, en la que su promotora de 48 años de edad, víctima de violencia de género con una menor a su cargo y desempleada de larga duración con ayudas de asuntos sociales de su municipio, se dirigía a nosotros manifestando sentirse indignada *“por tanta injusticia con las prestaciones que el gobierno saca y los requisitos que pide que solo es política pues por mucho que quieras arreglar no tienes derecho a ninguna prestación. Para cobrar la RAI. tiene que estar la orden de alejamiento en vigor y para cobrar la nueva ayuda de 6 meses tienes que haber cobrado las tres RAI esto es la pescadilla que se muerde la cola y no dan solución a nada nosotras las víctimas de violencia de género con hijos a cargo nos sentimos mal, agobiadas es mucha publicidad y no hay tantas ayudas para nosotras ni por el gobierno, ni tampoco en trabajo por la edad y cuesta vivir el día a día mucho sin ayudas y sin trabajo no necesitamos psicólogos si no solo que nos ayuden y no nos pongan tantas pegas al cobrar una prestación teniendo sentencia y certificado de asuntos sociales de mi situación debería de bastar ya se siente una impotente al ser víctima de violencia con cargas y sin recursos y nadie te escucha”*.

Aunque el organismo afectado pertenecía a la Administración del Estado, pedimos informe al mismo por vía de colaboración a fin de aclarar los pormenores del caso y poder adoptar a posteriori la decisión que procediese en orden a su remisión al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. Así, la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal atendiendo dicha solicitud, aclaró en primer lugar que, no obstante tener dicho organismo atribuida la gestión de las prestaciones y subsidios por desempleo, no ostentaba sin embargo competencia para determinar los requisitos de acceso a los mismos, ni era responsable de la publicidad que se haga llegar a los ciudadanos acerca de éstos.

Por lo que a la situación concreta de la interesada se refería, el informe explicaba que si bien cobró dos Rentas Activas de Inserción en su condición de víctima de violencia de género, la tercera le fue denegada el 3 de septiembre de 2013, por haber perdido en dicho momento la referida condición. Esta misma causa había sido la que había impedido su inclusión entre las personas destinatarias de la prestación establecida en el Programa de Activación para el Empleo.

Tratándose de una regulación de carácter estatal y no autonómica, esta Institución carecía de competencias para intervenir en lo que atañe a los requisitos exigidos para acceder a este Programa.

Como hemos visto, es frecuente la percepción que tienen algunas mujeres víctimas de violencia de género sobre las deficiencias y las escasas ayudas que reciben de la administración y la soledad ante la que se encuentran por este motivo, concretamente en materia económica, pues dicen no recibir ingreso de ningún tipo o de muy escasa cuantía. No obstante, cuando nos llega la información que solicitamos al respecto a los Servicios Sociales Comunitarios, de la misma se desprende que fueron atendidas de forma adecuada, aunque si bien siempre en función de los recursos disponibles, suministrándoseles la ayuda necesaria en función de la problemática que presentaban.

### **1.6.2.9.3 Protección legal y jurídica a las víctimas**

**2015** ha sido un año funesto en materia de violencia de género, que nos ha obligado a interesarnos, desafortunadamente, por los **13 asesinatos de mujeres a manos de aquellos hombres con los que tuvieron una relación afectiva**.

Dejamos lanzado el deseo de que esta somera pero brutal reseña, no haya de ocupar lugar en nuestro Informe para el próximo ejercicio 2016, con la expresión de nuestra más profunda solidaridad, apoyo y pesar a las familias de las mujeres víctimas de esta lacra.

Como venimos efectuando desde hace ya varios años, esta Defensoría ha seguido incoando queja de oficio cada vez que hemos tenido conocimiento de la muerte de una mujer a causa de la violencia de género y ello como Institución encargada de la defensa de los derechos fundamentales, entre otros de los consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, cuando la presunta 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 nuevo este año, Andalucía ocupa el deshonroso primer puesto de víctimas mortales por violencia de género. En total las mujeres muertas por esta causa en 2015, fueron 56, frente a las 53 del año 2014, siendo la Comunidad de Andalucía la que ocupa el primer lugar con 13 mujeres fallecidas; aunque a final de año había 5 casos más en investigación, que de corroborarse que se trataron de muertes por violencia de género, el número de víctimas mortales en Andalucía subiría a 15.

De las 56 víctimas, el 64,3% eran españolas y el 35,7%, extranjeras. Sólo 9 habían denunciado su situación de violencia y en 4 casos la denuncia la habían presentado otras personas; en este año no se retiró ninguna de estas denuncias; solo 8 habían solicitado medidas de protección y 6 la obtuvieron y solamente 4 tenían en el momento de los hechos medidas de protección en vigor. En tres casos se produjo el quebrantamiento de la medida de protección con consentimiento de la víctima y en 1 sin consentimiento de la misma.

En cuanto a la edad, la banda de edad en la que se produjeron más muertes fue la de los 41 a 50 años, seguida de los 31 a 40 y de los 21 a los 30. El 66,1% convivía con sus agresores y el 33,9% no convivía. El 51,8% de las mujeres fue asesinada estando en una relación de pareja y en el 48,2% se trataba de expareja o en fase de ruptura.

Por lo que se refiere a los agresores, 43 eran de nacionalidad española, el 76,85, y 13 extranjera, 23,2%. La mayoría con edades comprendidas entre los 41 y 50, 31-40 y 51-64. 15 consumaron el suicidio después de la agresión y 6 lo intentaron.

Asimismo, quedaron 51 personas menores de 18 años, hijos e hijas, huérfanos a causa de la violencia de género, con lo que se ha aumentado en 10, el número de niños y niñas que quedaron en esa situación por el fallecimiento de su madre, aunque afortunadamente este año, ninguna persona menor fue asesinada a manos de su progenitor, a diferencia del año 2014, en el que 6 de estos menores perdieron la vida en los mismos crímenes por violencia de género, que eran hijos o hijas del agresor.

De las investigaciones de oficio llevadas a cabo por esta Defensoría, algunas de ellas aún en marcha, en la mayoría de los casos las víctimas no habían interpuesto denuncia previa, ni los organismos públicos con competencia en la materia, especialmente los más cercanos a la ciudadanía, como son los Servicios Sociales Comunitarios y Centros Municipales de Información a la Mujer tenían noticias de que pudiera haber una posible situación de maltrato.

De las frías estadísticas se deduce la gran importancia que tienen las medidas preventivas así como la adecuada valoración del riesgo, con la finalidad de adoptar las acciones de protección necesarias encaminadas a impedir que hechos de esta brutal naturaleza puedan repetirse.

Llama la atención que de las 56 mujeres asesinadas, solo 9 hubieran interpuesto denuncia previa por ellas mismas y en 4 ocasiones por otras personas del entorno. Otro dato que llama la atención es las pocas solicitudes de protección efectuadas así como el que solo cuatro de las mujeres asesinadas tuvieran órdenes de protección en vigor.

Por otra parte, también se ha producido un aumento de denuncias en general, lo que ha llevado a que las Administraciones hayan declarado que la violencia machista es una «cuestión de Estado» que requiere unidad, coordinación, y la colaboración de todas ellas, porque aunque se ha avanzado y mucho en las diversas medidas existentes para combatir esta lacra, parece ser que aún no son suficientes para acabar definitivamente con la misma.

### **1.6.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES NO ACEPTADAS**

#### **Actuaciones de oficio**

A continuación se enumeran las quejas de oficio iniciadas en el año 2015, relacionadas con la materia objeto de este Capítulo.

- [Queja 15/0984](#), dirigida al Centro Provincial de Cádiz del Instituto Andaluz de la Mujer, Servicio Andaluz de Empleo en Cádiz y Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Cádiz, relativa a suspensión cursos de formación para mujeres víctimas de violencia de género.
- [Queja 15/2233](#), dirigida al Consejo Andaluz de Universidades, relativa a productividad PAS Universidades públicas andaluzas.

- [Queja 15/3593](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y Ayuntamiento de Mollina, relativa a muerte por violencia de género en Mollina.
- [Queja 15/5520](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y Ayuntamiento de Marchena, relativa a muerte por violencia de género.
- [Queja 15/5523](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Sanlúcar La Mayor, relativa a muerte por violencia de género en Sanlúcar La Mayor.
- [Queja 15/5567](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Baena, relativa a muerte por violencia de género en Baena.
- [Queja 15/5823](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Noalejo, relativa a muerte por violencia de género en Noalejo
- [Queja 15/5873](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Baza, relativa a muerte por violencia de género en Baza
- [Queja 15/5874](#), dirigida al Instituto Andaluz de la Mujer y al Ayuntamiento de Lebrija, relativa a muerte por violencia de género en Lebrija.

## Colaboración de las Administraciones

En cuanto a la colaboración de las Administraciones en nuestra labor investigadora de las quejas tramitadas en este Área, relacionadas con las políticas de igualdad, podemos decir que en líneas generales ha sido buena, aunque a veces las respuestas a nuestras solicitudes de información no se producen con la rapidez que debieran, en los plazos concedidos para ello, lo que nos ha obligado a tener que reiterar las mismas.

**1.7 JUSTICIA, EXTRANJERÍA Y PRISIONES**

1.7.1	Introducción	211
1.7.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	213
1.7.2.1	Quejas relativas a la Administración de Justicia	213
1.7.2.1.1	Quejas motivadas por dilaciones indebidas: panorámica por provincias	213
1.7.2.1.2	Situaciones singulares: el colapso de la jurisdicción mercantil y social y problemas en los registros civiles	230
1.7.2.1.3	Abogacía y asistencia jurídica gratuita	233
1.7.2.2	Actuaciones relativas a Prisiones	238
1.7.2.3	Actuaciones relativas a Extranjería	244
1.7.2.4	Quejas relativas a Política Interior	249
1.7.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	251

## 1.7 JUSTICIA, EXTRANJERÍA Y PRISIONES

### 1.7.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo lo dedicamos a las materias relacionadas con el ámbito de la Administración de **Justicia**, junto a **Prisiones** y **Extranjería**, y también las quejas que afectan a la Seguridad Ciudadana, emergencias y asuntos de protección civil; es decir un compendio de temas que podrían englobarse en **Política Interior**.

La crisis y los conflictos que se generan a partir de la gravedad de la situación económica han provocado iniciativas y demandas incrementando la presión y las seculares cargas de trabajo en los órganos judiciales. La peculiaridad estriba en que el principal destino de estas reclamaciones son aquellos juzgados y órganos que, por su razón competencial, atienden asuntos especialmente vinculados a los escenarios de esta situación económica tan grave.

Este es el escenario global que podemos describir, sin que se observen singulares novedades respecto de ejercicios anteriores. Hemos venido describiendo una **situación de colapso en numerosos órganos judiciales** que durante 2015 no han hecho sino agudizar su parálisis y dejar, aún más si cabe, en evidencia la **falta de respuestas efectivas de superación de los graves problemas detectados**, avisados, denunciados y carentes de correctivos apreciables hasta la fecha.

Si en 2014 desarrollamos una especial actuación en torno a los Juzgados de lo Social más conflictivos (demarcación de Sevilla), este ejercicio ha coincidido con una especial atención a la **situación de los Juzgados de lo Mercantil en particular de Málaga y Sevilla**, aunque su situación sería predicable de los demás órganos especializados que existen en las provincias andaluzas.

Aunque no es el lugar más adecuado para su análisis, no debemos dejar de reseñar la **significativa proyección legislativa** que el año 2015 ha supuesto en esta materia. Baste señalar la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (mediante [Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#), y [Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica](#)). Así mismo, en aspectos de directa afeción a la ciudadanía se ha aprobado la [Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil](#), o por ejemplo ha visto la luz la anunciada [Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria](#).

Pero sobre todo, sin ánimo de extendernos demasiado, 2015 ha sido el año de la **aprobación del nuevo Código Penal** mediante [Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#).

Como vemos, una actividad que viene a coincidir con una convulsa y colapsada situación del aparato judicial que deberá acoger las singulares novedades que se proponen a lo largo de las disposiciones de estas novedades legislativas y que se han presentado como herramientas claves para superar la grave situación del funcionamiento de nuestra Justicia. Sólo podemos manifestar, de nuevo, nuestra esperanza de que se cumplan, al menos, una parte de los ambiciosos objetivos propuestos.

En las páginas que siguen se pueden conocer ejemplos manifiestos de estos problemas, al igual que la variedad de temas que han suscitado la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz en los diversos aspectos que se tratan en el apartado dedicado a la Administración de Justicia.

Por otra parte, este Capítulo recoge las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz en materia de Prisiones.

Nuestras intervenciones se dirigen fundamentalmente a dos supuestos. De un lado, incluimos las actuaciones que nacen de las **peticiones o iniciativas de personas que se encuentran internas en centros penitenciarios** y cuya especial sujeción a tal circunstancia condiciona de manera evidente el ejercicio de sus actividades. El papel que acomete el Defensor viene presidido por la perfecta titularidad de los derechos que ostenta una persona interna en prisión más allá de la circunstancia que sin duda dificulta o condiciona determinadas iniciativas pero que, en modo alguno, puede llegar a limitarlas o, sencillamente, a perder su efectivo acceso o disfrute. En este elenco de situaciones destacamos el **derecho a la salud y el acceso efectivo a sus prestaciones sociales por parte de internos en prisión**. Los problemas de reclusos o presos para poder disponer de una consulta de una especialidad médica o disfrutar de prestaciones farmacéuticas reconocidas en el sistema nacional de salud son casos que han continuado llegando al Defensor del Pueblo Andaluz y ante los que hemos desplegado toda nuestra capacidad de respuesta y atención.

Por otro lado, dentro de esta materia de Prisiones, también acudimos en un segundo tipo de asuntos para propiciar o incentivar las respuestas de internos que en el ámbito de la normativa penitenciaria **solicitan determinadas medidas de clasificación, traslados o de otra índole para facilitar su estancia en prisión**. El Defensor del Pueblo Andaluz procura atender estas peticiones canalizando su tramitación y, a su vez, ofreciendo criterios de orientación y asesoramiento.

El ejercicio de 2015 ha protagonizado la realización de un [Informe Especial sobre las Unidades de Custodia Hospitalarias](#). Estas UCH son dependencias que existen en los hospitales del SAS para acoger los ingresos de pacientes que provienen de centros penitenciarios. El Informe ha ampliado su perspectiva inicial, porque junto a estos recintos especiales, han surgido los problemas que se presentan para atender a estos enfermos que residen en las prisiones. **Hemos constatado severas lagunas en la asistencia sanitaria de estos enfermos**. El principal origen de estas deficiencias es el modelo organizativo para realizar esta asistencia sanitaria. Un diseño duplicado en la asistencia sanitaria (Prisiones y el SAS) que termina provocando una ruptura en la atención integral del enfermo que deambula bajo dos sistemas sanitarios. Confiamos que este trabajo, y su tramitación parlamentaria, permita ayudar a analizar los problemas detectados y buscar las mejores soluciones entre todas las administraciones responsables.

También este Capítulo relata las quejas atendidas en materia de Extranjería, en las que, principalmente, desplegamos una **importante labor de asistencia y ayuda para personas que pretenden adecuar su régimen legal de presencia en el territorio nacional y disponer de la cobertura necesaria para el normal desempeño de sus actividades laborales, familiares o de otra índole**. Así mismo, nuestra labor se aproxima a tareas de asesoramiento y apoyo para estas personas y sus familias, contando con el entendimiento y buena disposición de las Administraciones responsables en materia de extranjería.

Por último, se recogen en el Capítulo las quejas que se atienden en materia de protección civil y seguridad ciudadana, que se han ocupado de diversas **cuestiones relacionadas con los servicios de extinción de**

**incendios.** Así mismo, y dado el marcado carácter electoral que ha tenido este año 2015, se han producido un sensible número de **quejas relacionadas con estos procesos electorales.**

## 1.7.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

### 1.7.2.1 Quejas relativas a la Administración de Justicia

#### 1.7.2.1.1 *Quejas motivadas por dilaciones indebidas: panorámica por provincias*

Consideramos que es indebido el retraso padecido durante la sustanciación del procedimiento judicial objeto de la queja cuando la ausencia de actividad judicial obedece a causas exclusivamente imputables al órgano judicial ante el que se sigue, quedando, por tanto, excluida de este concepto la demora que se deba a otras cuestiones ajenas a dicha falta de diligencia judicial, como pudiera ser la ocasionada por la especial complejidad del proceso, la multiplicidad de partes intervinientes, su envergadura documental o incluso la denominada litigiosidad de las partes, es decir, que éstas cuestionen mediante la interposición de recursos cuanta resolución judicial se produzca y sea ello lo que genere el retraso, o, por el contrario, que éste devengue de la falta de impulso procesal que deben proporcionar al procedimiento las partes litigantes.

También entendemos como indebida y, por tanto, de la exclusiva responsabilidad de la administración de justicia, la dilación que, pese a no ser consecuencia de la indolencia o negligencia de los integrantes del órgano judicial en cuestión, lo es a causa de problemas estructurales, como los relativos a medios personales o materiales a su servicio o a una planta judicial insuficiente, ya que si bien en este tipo de disfunciones no existe responsabilidad personal alguna en su producción, no deja de constituir un anormal funcionamiento de la administración de justicia por tratarse de una manifiesta agresión del derecho constitucional que garantiza la tutela judicial efectiva y a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías.

Es, por tanto, parte de nuestro trabajo diario la valoración, para su consiguiente admisión o rechazo, de las quejas que los ciudadanos nos exponen tanto en los casos en los que se detecta con claridad una falta de diligencia judicial que no parece obedecer sino a la aparente desidia resolutoria de un asunto concreto, como de los que ponen de manifiesto la existencia de verdaderos problemas estructurales del órgano judicial, constituyéndose el caso concreto de la queja que se nos presenta en exponente de otros muchos que igualmente se verán afectados por idénticas o parecidas disfunciones a las de la queja planteada, por cuanto que en el origen del retraso subyace una problemática que no puede ser resuelta en sede judicial, sino por los agentes externos de la que podríamos denominar como la **“administración de la administración de justicia”**.

Comenzamos la exposición destacando las disfunciones más singulares encontradas por provincias, empezando por la de Almería, a uno de cuyos más interesantes expedientes, incoado de oficio como queja 14/5629, afectante a los de El Ejido y Roquetas de Mar, nos referiremos con profusión cuando, más adelante, abordemos el problema de los Registros Civiles ubicados en zonas con abundante población inmigrante.

Pero su tramitación no ha sido óbice para que la promotora de la queja 15/4326 abordara también un problema concreto planteado respecto del Registro Civil de El Ejido, referida al extraordinario retraso padecido en la tramitación del procedimiento que le afectaba, iniciado en el mes de julio del pasado año 2014 por ella y su compañero sentimental, de nacionalidad marroquí. Un expediente de capacitación matrimonial al objeto de contraer matrimonio civil, sobre el que muchos meses después no había recibido respuesta alguna.

Nos explicaba que, en efecto, se inició el expediente de matrimonio civil a principios de julio de 2014. Debido a la distinta nacionalidad de los futuros contrayentes se hacía necesario la celebración de una audiencia reservada a fin de comprobar que no existe en el matrimonio proyectado ningún indicio fraudulento. La audiencia se realiza ante los responsables del órgano judicial y, dadas las necesidades de la agenda del Juzgado, se señaló el día 14 de octubre de 2014. En dicha entrevista se observaron claras discrepancias que hicieron sospechar de la realidad de la relación, por lo que se emitió informe por el Ministerio Fiscal en fecha de diciembre de 2014, interesando que se requiriese al futuro contrayente que acreditase documentalmente su situación laboral y personal en España y que se oficiase a la Brigada Policial de Extranjería a fin de que determinase su situación legal e investigase sobre la finalidad del matrimonio proyectado, resultando que estaba en situación irregular y que le había sido impuesta una sanción administrativa “por estar de forma irregular en el territorio español, no cumpliendo con su obligación de abandonar el país”, lo que dio lugar a la emisión de informe del Ministerio Fiscal denegatorio de la petición instada por los promotores del expediente, al considerarse el matrimonio un negocio simulado, como consecuencia de lo cual se había dictado auto de fecha 7 de septiembre de 2015 denegando la autorización de la celebración del matrimonio civil al desprenderse de las actuaciones la inexistencia de un auténtico consentimiento matrimonial, notificándose a los promotores del expediente el mismo día en que se dictó la resolución”.

De lo anterior se desprendía que la cuestión que dio lugar a la presentación de la queja, es decir, la ausencia de resolución del expediente de capacitación matrimonial incoado tanto tiempo atrás, había quedado resuelta con el dictado del auto de 7 de septiembre pasado, que le puso fin, por lo que hubimos de poner de manifiesto ante la interesada todo lo anterior, a la vez que le informábamos de que, dado que dicha resolución había sido contraria a su pretensión, cuestión ésta que pertenece al ámbito jurisdiccional y, por tanto, es ajena a nuestro ámbito competencial, no le quedaría otro remedio que, si lo estimaba oportuno, formular contra la misma el correspondiente recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

En otro orden de cosas, la promotora de la queja 15/0143 aseguraba haber formulado a través de su representación procesal demanda de procedimiento ordinario sobre nulidad de cláusula suelo, repartida que fue al Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Almería que le había asignado como Procedimiento Ordinario el nº.../2014, respecto del que ponía de manifiesto ante esta Defensoría la desagradable sorpresa que le supuso conocer que la fecha para la que se había señalado la audiencia previa, primer acto procesal del referido procedimiento, se hubiera fijado para dentro de un año a contar desde la presentación de su demanda, concretamente para el 13 de noviembre de 2015, lo que, en sus palabras, **“siendo así que el juicio y sentencia judicial se alargará consiguientemente a más allá del año 2016, nos parece que vulnera nuestros derechos de obtención de una respuesta judicial sin dilaciones indebidas”**.

Admitida la queja, del informe recibido en respuesta a nuestra petición, se desprendía que el retraso en el señalamiento se debía a que *“esta circunstancia, en absoluto ajena a este Juzgado, se torna insalvable,*

*atendido el volumen de señalamientos que el mismo soporta. La audiencia previa objeto de la queja que nos ocupa ha sido señalada por riguroso orden de agenda de señalamientos, desbordada este año precisamente debido al aumento desorbitado de los procedimientos ordinarios por las llamadas “Cláusulas suelo”, que han hecho que este Juzgado cerrara el año 2014 con 1006 demandas registradas (de las cuales 324 corresponden a los procedimientos indicados), frente a las 770 del año 2013”.*

A la vista de cuanto antecede, tuvimos que significar a nuestra remitente que, por nuestra parte, debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones al tiempo que le informábamos de que en relación con la situación que padecen los órganos judiciales de lo mercantil, extensible a otras provincias andaluzas, habíamos incoado queja de oficio frente a la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, con independencia de dar cuenta de dicha situación en el Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía.

En el caso de la queja 15/0289, su promotora nos explicaba que desde el año 2007 y ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de El Ejido se seguía a su instancia y frente al padre de sus dos hijos procedimiento de medidas sobre hijos de uniones de hechos, en el que el dictado de la sentencia se demoró más de tres años, siendo así que fue dictada en mayo de 2011, señalándose en la misma una pensión de alimentos para cada uno de los menores, que cuando empezaron los trámites judiciales tenían 6 y 3 años de edad y en estos momentos ya contaban con 13 y 10 respectivamente.

Desde el dictado de la sentencia habían transcurrido casi cuatro años y los hijos de la interesada no habían recibido aún cantidad alguna correspondiente a la pensión de alimentos que les fue asignada, pese a que la representación procesal de la interesada, según nos decía la misma, le aseguraba que había solicitado la ejecución de la sentencia, y a pesar de que el condenado al pago percibía una pensión de invalidez del Instituto Nacional de la Seguridad Social de la que el Juzgado tenía cumplido conocimiento (se mencionaba en la propia sentencia), por lo que no parecía que presentara dificultad alguna ordenar la retención del importe de la pensión que los menores debían de percibir.

Pues bien, en el informe que nos remitió la Fiscalía, y de acuerdo con el elaborado por la Secretaría Judicial del referido Juzgado, se constataba que en efecto la sentencia se dictó en mayo de 2011, pero ambas partes, actora y demandada, presentaron sendos recursos de apelación contra dicha sentencia, remitiéndose las actuaciones a la Audiencia Provincial el 23 de abril de 2012. El 25 de junio de 2014 se dictó sentencia definitiva por la Audiencia Provincial de Almería, confirmando la dictada en primera instancia y por diligencia de ordenación de fecha 2 de julio de 2014 se unió a la ejecución provisional, declarándola definitiva, pero “al día de hoy no consta la presentación de ningún otro escrito”.

A la vista de lo anterior, nos dirigimos a la interesada sugiriéndole que se pusiera en contacto con su abogada y obrar en consecuencia, aconsejándole que si le resultara imposible hacerlo acudiera al Colegio de Abogados de Almería y lo pusiera en su conocimiento.

La queja 15/1702 trataba del extraordinario retraso padecido por un procedimiento ordinario incoado en el año 2008 y seguido ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Berja, en el que se habían producido numerosas suspensiones del señalamiento para la vista y que, como puede calcularse, contaba ya con siete años de antigüedad, desprendiéndose del informe remitido por el Ministerio Fiscal, al que se unía el elaborado por la titular del Juzgado, que el juicio ya se había señalado para celebrarlo próximamente, y que si bien era cierta la demora, había obedecido, en parte, a la complejidad de un asunto de abundante

documentación, a cambios experimentados en los profesionales que lo habían dirigido, al fallecimiento de uno de los actores, y a las numerosas suspensiones que, en la mayor parte de las veces, habían sido solicitada por una u otra parte, o incluso por las dos.

Planteaba el promotor de la queja 15/2404, quien meses antes había presentado otra idéntica -queja 15/1046- de la que se desistió al creer que el asunto había comenzado a marchar de nuevo, el retraso padecido a lo largo de la tramitación del procedimiento seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Roquetas de Mar como Juicio Verbal nº.../14, sobre resolución de contrato de arrendamiento de local de negocio por falta de pago de las rentas, especialmente en lo concerniente a la notificación recibida el día 19 de marzo pasado comunicándole que no había sido posible dar traslado de la demanda a la parte demandada y requiriéndole para que señalara un domicilio alternativo, pese a que el local de negocio arrendado se encontraba exactamente donde se decía en la demanda.

Admitida la queja, en el informe que realizó la Secretaría Judicial a instancia de la Fiscalía se señalaba como causas del retraso que se había experimentado en la sustanciación del asunto la prolongada baja laboral del funcionario que se encargaba del mismo sin que se le hubiera proporcionado un sustituto, y al hecho de que se tratara de un juzgado que comparte las habituales con funciones de violencia contra la mujer, atestados a los que, además, por ley se ha de dar preferencia, encontrándose el juzgado saturado de expedientes.

En lo que se refiere a la citación negativa, nos significaban que no necesariamente es que ello fuera debido a que el domicilio fuera o no el correcto, sino a que en el momento de llevar a cabo la notificación no se encontrase nadie en el local, siendo ese el motivo por el que se le requiriera para que señalara otro domicilio para realizarla o para que manifestara lo que a su derecho conviniera al respecto, puesto que al tratarse de un procedimiento civil lo es a instancia de parte, todo lo cual trasladamos a nuestro remitente.

La promotora de la queja 15/4684 planteaba que a su instancia y contra una entidad mercantil se había seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Almería en el que, a finales de junio de 2014, se dictó sentencia condenando a la entidad demandada a otorgar escritura pública de compraventa de una plaza de garaje que le había comprado, previo pago de la misma, en el año 2006, y a abonarle determinada cantidad en concepto de indemnización de daños y perjuicios sufridos.

A la fecha de emitir el informe, en diciembre de 2015, se estaba a la espera de los resultados de los embargos trabados y de las consiguientes y oportunas peticiones de la parte ejecutante, sin que, por otra parte, y en cuanto al aspecto contenido en la sentencia y en el despacho de ejecución en cuanto al otorgamiento de escritura pública, nos aseguraban no haberse efectuado ninguna petición ni manifestación de la parte, por lo que no constaba si dicho pronunciamiento se había ejecutado, o no, de todo lo cual dimos traslado a nuestra remitente a los oportunos efectos.

Situados en la provincia de Cádiz, referíase la queja 14/4909 a un antiguo procedimiento seguido desde el año 2008 ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Ubrique sobre ejecución de títulos judiciales, en el que tras diversos avatares procesales posteriores al dictado del Auto por el que se homologó el acuerdo al que llegaron las partes, la Audiencia Provincial de Cádiz, dictó Auto ordenando seguir adelante la ejecución despachada, a la vista de lo cual la representación procesal del interesado había venido solicitando reiteradamente se llevara a cabo la misma.

A dichas solicitudes el Juzgado únicamente había reaccionado mediante Diligencia de Ordenación de fecha 16 de junio de 2014, dos años después del pronunciamiento de la Audiencia Provincial, designando a un perito para que valorara las obras a realizar, pero facultando al ejecutante para que dicha valoración la realizara otro perito capacitado, por lo que, al objeto de no demorar más la ejecución del fallo, el interesado encargó el correspondiente informe, que se había presentado en el Juzgado, pero hasta la fecha de presentación de la queja todo seguía igual.

Por ello, el interesado argumentaba que el procedimiento databa del 2008 y la resolución que le puso fin de julio de 2012, pero que su vivienda, que sufría cuantiosos daños producidos por la obra colindante realizada por los ejecutados, y que fue el origen del presente litigio, permanecía en un proceso de progresivo deterioro.

Admitida la queja, del informe que nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendía una actividad judicial ininterrumpida aunque poco efectiva, sin que se le pudiera, por tanto, reprochar dicha inefectividad al no ser de la responsabilidad del órgano judicial en cuestión, cuya última actuación resultaba ser, a mayor abundamiento, de recentísima fecha.

Planteaba quien promovía la queja 14/6079 que desde que en enero de 2010 formulara querrela criminal que, turnada que fue al Juzgado Mixto nº 2 de Chiclana de la Frontera, fue admitida a trámite mediante Auto de fecha 11 de marzo de 2010, incoándose las correspondientes Diligencias Previas, no había tenido por respuesta ninguna notificación al respecto, por lo que suplicaba ayuda para saber cómo se encontraba dicho expediente.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal tras admitir la queja se desprendió que tras la admisión de la querrela, y habiéndose propuesto la práctica de prueba pericial, la asociación de Peritos Judiciales de Andalucía había remitido escrito en septiembre de 2010 indicando que el querellante se tenía que hacer cargo del coste de la pericial que se había propuesto.

Después, resultó que la defensa del imputado presentó escrito de renuncia en octubre de 2011, dictando el juzgado Auto de sobreseimiento provisional por no acreditarse los hechos ya que no se practicó la pericial propuesta. Dicho auto fue recurrido en reforma y subsidiario de apelación por la acusación particular en octubre de 2011, adhiriéndose el Fiscal parcialmente a dicho recurso en mayo de 2012 e interesando que se realizara pericial por parte de perito judicial, dictando el juzgado auto admitiendo el recurso interpuesto en agosto de 2012, dejando sin efecto la Audiencia Provincial de Cádiz el recurso subsidiario de apelación interpuesto en octubre de 2012.

No es sino hasta enero de 2014 que la empresa de peritaciones judiciales solicita información para poder practicar la pericial, que finalmente practica en diciembre, y que en junio de ese mismo solicita el imputado se designe abogado de oficio, opinando el Ministerio Fiscal que pese a ser evidente el retraso padecido, que de todo lo anterior habría de tener cumplido conocimiento la representación en autos del querellante promotor de la queja, no sólo porque así está establecido para las partes personadas, sino porque, de hecho, había presentado recientemente sendos recursos de reforma y apelación que así lo denotaba. Así se lo hicimos saber a nuestro remitente, procediendo al cierre de nuestras actuaciones dado que, en cualquier caso, la última de las actuaciones judiciales era de fecha muy reciente, debiendo seguir las mismas por sus trámites.

En la queja 15/1306 se nos planteaba que el **Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Cádiz** había señalado para un año después de la presentación de la demanda la vista de un procedimiento ordinario sobre cláusula suelo; ésta y otras análogas dieron lugar a la apertura del expediente de oficio queja 15/2783.

También hablaremos más adelante y con mayor detenimiento de las **dilaciones** generalizadas que venimos observando **en los señalamientos de los juicios del orden jurisdiccional social por parte de los Juzgados de lo Social andaluces**, que ha motivado la incoación de expediente de oficio al respecto, tal como, entre otros muchos, ocurría en el **Juzgado de lo Social nº 2 de Cádiz** en la queja 15/2077, en la que su promotora, **discapacitada, viuda y de setenta y ocho años de edad, se quejaba de que se hubiera señalado la vista del juicio sobre su denegada pensión de viudedad para junio de 2016.**

Destaca, por su especial significación, la queja 15/1705, afectante al **Juzgado de lo Social nº 1 (Único) de Algeciras**, cuya promotora nos explicaba que habiendo presentado hacía más de tres meses **demanda por despido improcedente** no había recibido aún comunicación alguna del Juzgado, siendo el motivo de su queja no sólo ello sino que le hubieran advertido de que, dada la saturación que padece el único órgano judicial del orden jurisdiccional social que hay para el Campo de Gibraltar, **no esperara que fuera a celebrarse antes del 2016.**

Y, en efecto, se nos ponía de manifiesto una situación más que grave al respecto en el informe remitido por la Fiscalía de Área de Algeciras, cuyos párrafos más significativos transcribimos a continuación.

Así, nos aseguraba el Ministerio Fiscal que *“el Juzgado de lo Social de Algeciras, tiene un gran volumen de trabajo y movimiento de personas y expedientes, superior al de otras localidades con similar población. Tradicionalmente sus números no se han correspondido con la atención que hubiera sido deseable desde el Consejo General del Poder Judicial. Resulta inconcebible, a modo de ejemplo, que en la ciudad de Jerez existan dos juzgados de lo social, cuando entre los dos juntos no alcanzan el número de asuntos que tiene que afrontar el Juzgado de Algeciras.*

*Desgraciadamente, en lo que al Campo de Gibraltar se refiere, ya antes de la detención que la crisis económica supuso en lo que a la creación de nuevos órganos se refiere, las atenciones de los órganos de gobierno de los jueces se dirigieron, a mi modo de ver de forma equivocada, a atender otras necesidades. De hecho cuando por ejemplo se creó el cuarto juzgado de lo penal, no existía una necesidad real que lo justificara y sí era detectable ya el problema que existía en la Jurisdicción social. Un problema que, como bien es sabido, se ha agravado sobremanera con la crisis económica que ha padecido España en los últimos años, una de cuyas consecuencias ha sido la multiplicación de los conflictos laborales.*

*En consecuencia, el Juzgado está absolutamente sobrecargado. Es cierto que se han adoptado medidas de urgencia, como la asignación de un segundo magistrado al órgano de forma casi permanente, pero aunque ayudan, nunca alcanzan el efecto que tendrían la creación de un segundo juzgado de lo social, una demanda ya inaplazable.*

*Así pues la queja de la ciudadana está plenamente justificada. Pero con los medios que dispone hoy día el Juzgado y pese a la excelente labor que desarrollan todos los profesionales que desarrollan en él sus funciones, (algo que me consta), me temo que va a tener muy difícil solución.*

*Señalarle por último, como ya apunté anteriormente, que en las aportaciones relativas a la Fiscalía de Área de Algeciras que anualmente remito a la Fiscal Provincial al objeto de la elaboración del apartado correspondiente a la provincia de Cádiz de la Fiscalía General del Estado, vengo recogiendo de forma sistemática, desde hace varios años, la necesidad de que se cree un segundo juzgado de lo social para la Comarca. La existencia de esta queja, es una muestra de que mi petición está plenamente justificada.”*

En presencia de lo anterior, nos proponíamos incoar expediente de queja de oficio al respecto frente a los organismos competentes y que daríamos cuenta de la situación descrita en nuestro próximo Informe Anual ante el Parlamento de Andalucía.

Afortunadamente, hemos podido saber que entre los Juzgados que la Junta de Andalucía dotará en los presupuestos de 2016 con los medios personales y materiales necesarios para proponer su creación está el de un segundo Juzgado de lo Social en Algeciras, lo que, sin duda, contribuirá a que situaciones como la que se nos exponía en el informe al que dio lugar la queja de nuestra remitente minoren.

Aunque como viene ocurriendo estos últimos años siguen siendo los partidos judiciales de **Córdoba** de los menos frecuentados por quejas relacionadas con dilaciones indebidas u otras disfunciones procesales, al menos en cuanto a las recibidas por esta Defensoría, entre el pasado ejercicio y el correspondiente al presente Informe hemos tramitado expediente de oficio sobre la **precaria situación que padece el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Córdoba (Familia)**, sobre la que tuvimos noticia a través de los medios de comunicación, dando lugar a la incoación de la [queja 14/5693](#), que ha concluido durante el presente ejercicio.

Efectivamente, la Consejería nos daba cuenta en su respuesta que el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Córdoba (Familia) tiene una carga de trabajo, conforme a los indicadores aplicables, que excede en un 96,6% de su capacidad programada y que presenta unos niveles de pendencia graves teniendo, según datos de 2013, de 703 asuntos a 1.055 con una tasa de incremento del 43,15%. En cuanto a la situación de la plantilla, nos trasladaban que su dotación es análoga a la señalada para los órganos de su naturaleza, contando con 4 Gestores, 5 Tramitadores y 1 Auxilio como dotación de personal, ocupada en su totalidad por 8 funcionarios de carrera y 2 interinos.

Finalmente, tras la formulación de la [Resolución](#) dirigida a la tantas veces mencionada Consejería, mereció aquélla su contestación formal, conforme dispone el artículo 29.2 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, destacándose en dicha respuesta dos escenarios de medidas correctivas. De un lado, la medida de creación de un nuevo Juzgado destinado a los asuntos de Familia para Córdoba; y, de otro lado, el refuerzo de plantillas funcionariales para atender las tareas de naturaleza tramitadora de este Juzgado que competencialmente asume funciones jurisdiccionales muy sensibles.

De su respuesta deducimos, por lo que respecta a la creación del nuevo Juzgado cordobés de Familia, que estas peticiones serían evaluadas a través de los mecanismos de estudio y valoración que han sido motivo de extenso comentario en la resolución dictada por este Defensor así como en su propia respuesta. Aceptando formalmente el sentido de nuestra Sugerencia de promover la creación de este nuevo órgano judicial, respecto de las que nos proponemos permanecer atentos a las iniciativas que se adopten y su posterior resultado por más que resulte difícil olvidar que tales peticiones han sido sucesivamente desatendidas por el Gobierno de la Nación a quien compete la creación de tales órganos.

En cuanto a las medidas de aumento del personal destinado a estos órganos nos comunicaron la aceptación de la Recomendación de ampliar los puestos *“proponiendo el inicio de un expediente de modificación de plantilla”* conforme a los estudios de necesidades y cargas de trabajo de los juzgados autonómicos. En tanto en cuanto, tomamos cumplida reseña de la disponibilidad a prorrogar la adscripción del refuerzo que venía disfrutando dicho Juzgado de Familia de Córdoba.

En otro orden de cosas, y refiriéndonos ya a casos concretos, dos órganos del partido judicial de Posadas han sido objeto de sendas quejas. La primera -queja 15/2994- planteaba un supuesto de graves dilaciones, toda vez que retraso padecido a lo largo de la tramitación del procedimiento que afectaba al interesado, seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Posadas** como Procedimiento Ordinario nº.../2009, se prolongaba desde hacía ya seis años.

Pues bien, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que desde la presentación de la demanda en enero de 2009 se había estado intentando localizar a una entidad que la inicialmente demandada entendía que debía también ser citada a juicio.

La imposibilidad de localizarla hizo que se citara por edictos y finalmente mediante diligencia de ordenación de octubre de 2013 se le declaró en situación de rebeldía procesal y pudieron seguir adelante los autos por sus trámites, convocándose a las partes a la audiencia previa para marzo de 2014. Tras otros avatares procesales, mediante providencia de septiembre de 2014 se accedió a la práctica de prueba pericial solicitada por una de las demandadas designándose a una perito para emitir el dictamen, y lo último que constaba en las actuaciones era que no habiéndose podido notificar a la perito designada el referido nombramiento, por diligencia de ordenación de reciente fecha se había designado un nuevo perito.

Así las cosas, y pese al expreso reconocimiento de un retraso generalizado durante la tramitación del procedimiento objeto de la queja, dado que esa última actuación procesal era de fecha relativamente reciente, debíamos de entender que con la misma se había superado la dilación padecida, teniéndose por nuestra parte que dar por finalizada nuestra intervención, sin que ello sea óbice para que, caso de volver a detectarse una paralización de las actuaciones judiciales que le afectan, pudiera volver a ponerse de nuevo en contacto con nosotros, con la seguridad de que sería debidamente atendido.

En la queja 15/5238, el interesado nos explicaba haber formulado en noviembre de 2013 demanda de reclamación de filiación de paternidad extramatrimonial respecto de la recién nacida hija de su ex pareja, dando lugar a los correspondientes autos sustanciados ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Posadas**, en los que recayó sentencia de fecha 14 de noviembre de 2014 estimando la demanda y reconociéndose a favor de nuestro remitente la paternidad que reclamaba.

Recurrida la sentencia por la contraparte, la Audiencia Provincial de Córdoba dictó en mayo de 2015 Auto decretando nulidad de actuaciones y ordenando retrotraerlas al momento anterior a que se dictara diligencia de ordenación acordando se tuviera por contestada la demanda, y ello al objeto de que le fuera nombrada a la menor cuya paternidad se reclama defensor judicial, pero desde entonces el interesado se encontraba a la espera de que se reanudara el juicio, sin que, pese al tiempo transcurrido, hubiera tenido noticia alguna al respecto, y mientras tanto -argumentaba- **la menor cuya paternidad reclamaba ya había cumplido dos años, sin que ni tan siquiera la hubiera podido conocer.**

Admitida la queja, en el informe remitido por el Ministerio Fiscal se nos aseguraba que ya se había procedido a señalar nueva fecha de juicio, que se celebraría en breve, de lo que se desprendía que había sido positivamente resuelta la queja de nuestro remitente, pudiendo dar por concluida nuestra intervención.

Como representativas de la provincia de **Granada**, las dos quejas que a continuación se mencionan afectan al partido judicial de Santa Fe.

Afectando al **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Santa Fe**, la promotora de la queja 15/2453 nos aseguraba que la tramitación de la causa que se seguía ante dicho órgano judicial como Diligencias Previa n.º.../14, incoadas a raíz de la denuncia que interpuso en enero de 2014, habiendo transcurrido año y medio desde entonces, no parecía haber experimentado, pese al tiempo transcurrido, avance alguno, lo que le causaba gran preocupación, especialmente debido a su avanzada edad, cercana a la ochentena.

Pues bien, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprende que durante el tiempo transcurrido había sido abundante la actividad judicial, con numerosas incidencias, declaraciones, personaciones en la causa de nuevas partes, práctica de diligencias, etc., sin que en esos momentos, a la vista de lo anterior, se pudiera apreciar paralización de la actividad judicial que permitiera la prosecución de nuestras actuaciones que, por ello, tuvimos que dar por finalizadas.

En el caso expuesto en la queja 15/4607, relativa al juzgado nº 3 del mismo partido judicial, la interesada nos exponía que debido a la imposibilidad que, por las razones en que sustentaba su demanda, tenía para seguir conviviendo con la persona de la que en su día fue nombrada tutora, en noviembre de 2014 promovió ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Santa Fe**, ante el que se había sustanciado el Juicio Verbal sobre capacidad n.º.../2005, procedimiento solicitando la remoción del cargo de tutor que se le confirió en su día.

Sin haberse resuelto dicha petición, y dada la situación que vivía con la persona sobre la que aún ejercía la tutela, solicitó así mismo de la autoridad judicial su internamiento, incoándose por el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Santa Fe**, al que fue turnada dicha solicitud, el procedimiento de internamiento n.º.../2015.

La interesada se dirigía a esta Defensoría porque durante el tiempo transcurrido sin que aún se hubiera producido resolución alguna ni en uno ni en otro procedimiento, la situación que le llevó a formular sendas solicitudes se había ido agravando hasta el punto de ser ya insostenible, por lo que por nuestra mediación reclamaba que mediante el dictado de la oportuna resolución se les pusiera fin.

Admitida la queja, de la información que nos remitió el Ministerio Público se desprende que la propuesta para que al tutelado se le designara nueva tutora no fue aceptada por ésta intentándose por parte del Juzgado que se fuera aceptada la tutoría por alguna institución o asociación como ASPACE o AGRAFEM, que se opusieron por no entrar el mismo dentro del colectivo de personas a las que atienden estas asociaciones, que son personas con parálisis cerebral o con enfermedad mental grave, en tanto que por la Fundación Granadina de la Tutela se informó que solo ejercía funciones de gestión pero que no obstante se ofrecía a los Servicios Sociales como a la tutora para asesoramiento ofreciendo su disponibilidad a ser tutores una vez que el incapaz estuviera institucionalizado.

En cuanto a la solicitud de la interesada de autorización judicial para el internamiento del tutelado en una residencia adecuada, se incoó, en efecto, expediente de internamiento, el cual concluyó, tras el preceptivo informe del médico forense y M. Fiscal, con resolución dictada en octubre de 2015 denegando el internamiento solicitado.

La tramitación del procedimiento del Juzgado de Primera Instancia nº Dos de Santa Fe quedó pendiente a resultas de lo que se decidiera en el expediente de internamiento de Santa Fe Tres, y una vez resuelto este en sentido negativo, por diligencia de 22 de octubre de 2015, con entrada en la Fiscalía en noviembre, se dio de nuevo traslado al Ministerio Fiscal a fin de que procediera a emitir informe, conforme que se emite

en fecha 11 de noviembre, con devolución de las actuaciones al Juzgado de procedencia para resolución, que aún no se había producido a la fecha de emisión del informe, pero que ya estaría a punto de dictado, lo que, tras informar a la interesada, dio lugar a la finalización de nuestra intervención.

Situados ahora en la provincia de Huelva, durante el ejercicio anterior se procedió a la apertura de expediente de oficio queja [14/5607](#) sobre la situación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de La Palma del Condado, concluida durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere. En ella planteábamos a la Viceconsejería de Justicia e Interior que entre los casos que sin duda han evidenciado una preocupante consolidación de situaciones de aparentes retrasos sistémicos se encuentra la del referido órgano judicial, puesta de manifiesto en la queja 13/6672 que en esos momentos se tramitaba, con singulares precedentes con otros supuestos como los tramitados en la queja 12/2865, queja 12/2469, queja 11/3864, queja 10/473, 09/4330 o la queja 93/1735, entre otras, en todas las cuales nuestro interlocutor había sido la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Huelva.

En la respuesta recibida se nos reconocía que, en efecto, el Juzgado Mixto nº2 de La Palma del Condado, unido a las funciones de Registro, tiene una carga de trabajo, conforme a los indicadores aplicables, que excede en un 40% de su capacidad programada (si bien distribuida entre un exceso del 65% en temas civiles y un 14 % en asuntos penales), y que presenta unos niveles de pendencia que han mejorado ligeramente, según datos de 2013, de 1.528 asuntos a 1.364 con una reducción del 10,73%. No obstante, la valoración que nos ofrecían de la situación del Juzgado era que “presenta un alto nivel de sobrecarga, aunque la evolución de su nivel de pendencia es positiva”.

A la vista de las anteriores consideraciones, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz acordó dirigir a esa Consejería de Justicia e Interior [Sugerencia](#) para la creación de, al menos, un nuevo Juzgado para el partido judicial de La Palma del Condado (Huelva) y la Recomendación de que a fin de que se evalúen las necesidades de las plantillas y dotaciones de personal.

En la queja 15/1602, su promotora ya había acudido en ocasiones anteriores a esta Defensoría reclamando la conclusión de un procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales derivado de un Procedimiento Ordinario comenzado en 2006 por daños constructivos, en el que recayó sentencia que fue parcialmente revocada por la Audiencia Provincial de Huelva con fecha 18 de mayo de 2010, y en que con grandes esfuerzos se había ido consiguiendo que la ejecución avanzara hasta efectuar la valoración de las obras a ejecutar, pero la falta de voluntad de hacerlas por parte de la condenada obligó a nuestra remitente, que venía viviendo en condiciones penosas a causa de los defectos constructivos, a ejecutarlas ella misma, teniendo que afrontar el coste que a duras penas pudo conseguir.

Una vez más nos vimos obligados a recordar que nuestra remitente cuenta ya con ochenta y tres años de edad y dado que el procedimiento del que trae causa la incompleta ejecución a que su queja se refiere comenzó hace casi una década teme que no llegue nunca a verla concluida, aunque en la nueva información que nos remitió el Ministerio Fiscal se nos aseguraba que ya se había decretado el embargo de bienes de la empresa ejecutada, encontrándose actualmente los autos pendientes del cumplimiento de dicho Decreto.

Referida al Juzgado de lo Social nº 1 de Huelva, en la queja 15/3815 su promotor nos exponía que mediante sentencia de octubre de 2013 y recaída en los autos sobre despido nº.../12, el interesado obtuvo la declaración de improcedencia del despido de que fue objeto, señalándose a su favor una indemnización

de 12.940 euros en caso de no ser readmitido, como así ocurrió, trasladándonos el problema de que pese al tiempo transcurrido la sentencia permanecía inejecutada, y siendo su situación económica insostenible necesitaba saber si tenía posibilidades de cobrar la indemnización que le correspondía y cuándo podría hacerla efectiva, desprendiéndose del informe que se nos hizo llegar que, como viene ocurriendo en todos los juzgados de lo Social, éste se encuentra entre los que sobrepasan el 150% de carga de trabajo, y que pese a haber contado con un funcionario tramitador durante seis meses y seguir contando con Juez de Adscripción Territorial en funciones de refuerzo para los tres juzgados de lo Social de la capital onubense, no se podía hacer frente con la prontitud que merece el justiciable a la carga de trabajo soportada, como ocurría en el caso de nuestro remitente, respecto de cuya ejecución se estaban efectuando todas las gestiones posibles en cuanto a la averiguación de bienes de los ejecutados.

Para concluir con esta provincia mencionando un caso del orden jurisdiccional penal, el promotor de la queja 15/5601 aseguraba encontrarse interno en el Centro Penitenciario de Algeciras, en situación de prisión provisional o preventiva desde el mes de agosto del pasado año 2014, primero a disposición del Juzgado de Instrucción nº 1 de Ayamonte en Diligencias Previas, transformadas en Procedimiento Sumario Ordinario, remitido después a la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Huelva como Procedimiento Sumario Ordinario, sin que, pese a que habían transcurrido quince meses desde entonces, se hubiera decretado su libertad provisional ni, por otra parte, tuviera noticia sobre una próxima, a corto o medio plazo, celebración de la vista oral.

Nuestro remitente, que aseguraba ser ciudadano extranjero pero con residencia legal en España, establecía como agravio comparativo que por el hecho de serlo no se le había concedido la libertad provisional con fianza que sí se le había dado a otros de los implicados en el mismo procedimiento, de nacionalidad española, y aunque del propio relato de nuestro remitente se desprendía la existencia de una causa que se adivinaba compleja, al menos en cuanto al número de implicados en la misma, teniendo en cuenta que dado el tiempo transcurrido y tratándose de *causa con preso* habría que plantearse la necesidad de celebrar el oportuno juicio oral o, si por algún motivo ello no fuera posible, de decretar libertad provisional en espera del mismo al objeto de no prorrogar innecesariamente la duración de una situación de privación de libertad cuya provisionalidad forma parte de su esencia, procedimos a la admisión de la queja.

Del informe remitido al respecto por el Ministerio Fiscal se desprendía, sin embargo, además de confirmarnos que la complejidad de la causa y la multiplicidad de acusados en la misma era el principal origen de la dilatación en el tiempo de su instrucción, que teniendo en cuenta la tipología del delito y la magnitud de las penas que podían llegar a imponerse, los riesgos racionales de elusión de la acción de la Justicia eran altos y, por tanto, desaconsejaban la libertad provisional de los acusados, informándonos, finalmente, de la proximidad relativa de la fecha del juicio.

La provincia de Jaén sigue siendo una de las menos frecuentadas por las quejas de los ciudadanos en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con retrasos u otras disfunciones observadas durante la sustanciación de los procedimientos judiciales, al menos en cuanto a la percepción que a través de las quejas de los mismos se tiene en esta Defensoría, e incluso prueba de ello es que durante el presente ejercicio en dos ocasiones en que se nos han planteado casos de dilaciones se nos ha solicitado poco tiempo después que cesáramos en nuestra intervención al haberse resuelto el problema planteado.

Eso es lo que ocurrió durante la tramitación de la queja 15/0670, en la que el interesado se quejaba de los retrasos padecidos en un procedimiento de ejecución de un título judicial seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Úbeda**, dilación que le había ocasionado un cuantioso perjuicio pues en el momento en que se solicitó la entidad deudora disponía de fondos suficientes para ello y ya se estaba observando que empezaban a desaparecer antes de que sobre ellos se trabara embargo. Pero poco después de que el interesado presentara su queja nos pidió que suspendiéramos nuestra intervención al haberse solucionado el asunto.

Algo similar a lo que ocurrió durante la tramitación de la queja 15/1425, en la que se nos exponía el retraso padecido en la tramitación del expediente de capacitación matrimonial que, según nos aseguraba, había presentado hacía más de tres meses ante el **Juzgado Mixto Único de Baeza**, queja de la que poco después se desistió al dictarse al respecto la correspondiente resolución.

También se resolvió positivamente, aunque tras nuestra intervención, el singular problema planteado en la queja 14/5749, cuya promotora nos exponía que al fallecimiento de su madre, acaecido a principios de 2015, su hermana, disminuida psíquica, de la que la fallecida era tutora legal, quedó sin representante legal y dejó de percibir la pensión que le correspondía, cuya mayor parte se destinaba al uso de la Residencia donde se encuentra internada. De inmediato, su otra hermana, inició procedimiento para nombramiento de tutor en su persona, presentando la correspondiente demanda el 21 del mismo mes y año en los Juzgados de Motril, que, sin embargo, se inhibieron a favor de los de Andújar, donde tuvieron los autos entrada a principios del mes de marzo.

Tras volverse a discutir el problema de la competencia territorial, finalmente las actuaciones se repartieron a principios del mes de junio al **Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Andújar**, pero habían transcurrido seis meses desde entonces y aún no se ha dictado al respecto la correspondiente resolución, y aunque la interesada era consciente de que no era muy excesivo el tiempo transcurrido desde que tuvo entrada el procedimiento en el Juzgado que ahora lo sustanciaba, teniendo en cuenta que los trámites se iniciaron a principios del mes de febrero y que su hermana carecía de tutora legal desde entonces -hacía casi un año-, los perjuicios que esta situación estaba ocasionando no sólo a la incapaz, que como antes dijimos no percibía pensión desde la misma fecha, sino a todos los hermanos, que no podían comenzar los trámites hereditarios hasta que no se dispusiera de tutora legal para aquélla, le había impelido a solicitar de esta Defensoría su mediación para instar del Juzgado, a través de esa Fiscalía, la más urgente posible resolución al respecto, solución que, como decíamos al principio, se nos proporcionó poco tiempo después, tras manifestársenos que se había producido ya el dictado de la correspondiente Resolución.

Por medio del Diputado del Común, Institución análoga a la nuestra en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, nos planteaba el interesado en la queja 15/4254 que por Auto de diciembre de 2013 el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Los Llanos de Aridane, municipio de Santa Cruz de La Palma, acordó inhibirse del conocimiento del procedimiento que ante el mismo se seguía, unas Diligencias Previas incoadas en virtud de su denuncia, a favor del Juzgado de Instrucción Decano de los de Jaén, al que, según dicho Auto, se remitirían las actuaciones hasta entonces sustanciadas, concretándose la queja en el hecho de que habiendo transcurrido año y medio desde entonces no había vuelto a recibir al respecto noticia alguna, por lo que ignoraba qué había podido ocurrir con el procedimiento penal al que dio lugar su denuncia.

En respuesta a nuestra petición, el Fiscal Jefe Provincial de Jaén nos aseguraba que *“realizadas diversas consultas, por parte del Decanato de los Juzgados de Jaén se informa que comprobadas las aplicaciones de registro y reparto de instrucción, no figura que haya tenido entrada en dicho decanato ninguna diligencia en la que figure (el interesado).”*

A dicho escrito se unían las cinco comunicaciones de los respectivos Juzgados de Instrucción y del Juzgado Decano de los de Jaén, por medio de las que informaban a la Fiscalía de la inexistencia de procedimiento alguno con los datos suministrados, en cuya consecuencia tuvimos que informar al interesado de lo anterior sugiriéndole que se personara en unión de nuestra comunicación en el Juzgado canario del que partió el auto de inhibición, a los efectos que procedieran a la vista del contenido del mismo.

En contraposición con lo que acabamos de comentar respecto de Córdoba y Jaén, la provincia de Málaga, es junto con la de Sevilla, una de las mayores receptoras de quejas en cuanto al funcionamiento de sus numerosísimos órganos judiciales. Comenzamos comentando las dilaciones padecidas en los Juzgados de lo Mercantil de Málaga.

Así, en la queja 14/5133 el interesado, abogado ejerciente en Málaga, se quejaba, en nombre de sus clientes, del retraso sin precedentes sufridos por un procedimiento que se seguía ante el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Málaga, que había señalado audiencia previa para el “próximo” día 17 de enero de 2017, situación que parecía ser parecida en el Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Málaga, ya al margen de la crisis económica, que ha tenido un efecto multiplicador sobre los procedimientos concursales, parece estar muy mediatizada por expedientes de cláusula suelo, que sólo en el año 2014 alcanzaron la cifra de más de ochocientos ingresos.

Ésta y otras quejas dieron lugar a que incoáramos expediente de oficio al respecto (queja 14/5196) frente a la Consejería de Justicia e Interior, del que más adelante se habla extensamente en el espacio que dedicamos de manera específica a los Juzgados de lo Mercantil, aunque durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere nos han seguido análogas quejas respecto del funcionamiento de los órganos judiciales de lo mercantil malagueños: queja 15/0217, queja 15/1574, queja 15/4644, 15/4922, en la última de las cuales se nos llegaba a denunciar que la vista para un procedimiento sobre nulidad de cláusula suelo se había señalado para octubre de 2018, a más de tres años vista.

La promotora de la queja 14/5804 nos decía que ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Marbella se seguían Diligencias Previas incoadas en 2013 a raíz de la denuncia interpuesta por ella contra su ex cónyuge y padre de su menor hijo, por impago de la pensión de alimentos señalada en la sentencia de divorcio dictada hacía más de cinco años, significándonos que no alcanzaba a comprender cómo era posible que el procedimiento se encontrara aún en fase de instrucción más de un año después de su inicio, demora que “ha permitido a su ex cónyuge desprenderse de sus bienes, los de mayor valor económico, durante la instrucción del citado expediente”, lo que le obliga a dirigirse a esta Defensoría “dada la situación de indefensión en la que le ha colocado”.

En respuesta a nuestra petición, y una vez admitida la queja, desde la Fiscalía de Área de Marbella se nos aseguraba que el Ministerio Fiscal formalizó el correspondiente escrito de acusación con fecha 15 de abril de 2014, por lo que no se podía entender que el procedimiento se encontrara aún en fase de instrucción, que ya finalizó, encontrándose únicamente a la espera de la celebración del correspondiente juicio oral ante el Juzgado de lo Penal de Málaga que por turno le correspondiera, lo que confiamos que se hiciera a la mayor brevedad posible.

En la queja 14/5972 nos acreditaba documentalmente el interesado que con fecha 16 de diciembre del 2014 el Juzgado de lo Penal nº 10 de Málaga dictó Auto por medio del que se disponía dar orden general de ejecución y proceder a la restitución de la vivienda de su propiedad, y posteriormente se señaló el lanzamiento de la parte ejecutada y la restitución del inmueble al adjudicatario para el 23 de febrero de 2015.

Sin embargo, y aunque el interesado, quizá por sus dificultades con el idioma -se trataba de un ciudadano de nacionalidad alemana-, no era capaz de aclarárnoslo con precisión, parecía haber surgido un nuevo problema que le seguía impidiendo tomar posesión del inmueble, por lo que nos transmitía su desesperación y por ello solicitaba la mediación de esta Defensoría, ya que no llegaba a comprender cómo era posible que este asunto llevara en sede judicial cuatro años y aún no lo hubiera podido resolver.

Pues bien, en respuesta a nuestra petición, el Ministerio Fiscal nos trasladaba informe de cuyo contenido se desprendía que, ciertamente, la sentencia dictada por el Juzgado el 13 de septiembre de 2013 fue declarada firme en diciembre de 2014, tras lo que se ordenó la restitución de la vivienda, pero en ejecución de esa disposición se pudo constatar en fecha 20 de enero del año actual que la vivienda había sido abandonada por los condenados y que estaba siendo ocupada por otra persona que decía “tenerla alquilada a un ciudadano alemán”, por lo que el juzgado, mediante providencia de 9 de febrero pasado, le indicó que de estar cometándose un nuevo delito de ocupación de bien inmueble debería iniciarse un nuevo procedimiento a través de la oportuna denuncia, en el que podría interesarse, como medida cautelar, el desalojo de la nueva ocupante, decisión que, según nos indicaban, ha sido recurrida por su representación en autos (el abogado que ostenta la acusación particular) y que estaba pendiente de ser resuelto el recurso de apelación presentado contra la misma. En esta tesitura, nos vimos en la obligación de comunicar a nuestro remitente que, lamentando profundamente su situación, el asunto se encontraba actualmente sub iudice, por lo que teníamos que dar por concluidas, al menos por el momento, nuestras actuaciones.

Trataba la queja 15/1667 de un procedimiento seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 de Estepona** sobre ejecución de títulos no judiciales en el que se ordenó en su día el embargo de su nómina y su pensión de viudedad de la Seguridad Social hasta enjugar el importe de la deuda adquirida con una financiera, deuda que, según nuestra remitente, ya estaba saldada pese a lo cual le seguían practicando la misma retención, habiéndose tenido que dirigir al Juzgado para que se diera orden de que dejaran de hacerlo y se le devolvieran las cantidades indebidamente retenidas, sin que hubiera obtenido respuesta a su solicitud, siendo su situación económica extremadamente delicada por tener que afrontar numerosos gastos al ser viuda y tener tres hijas, la más pequeña de las cuales padece una minusvalía física del 67%.

Tras ser admitida la queja ante la Fiscalía, de su informe se desprendía que el asunto había quedado resuelto, aunque los cálculos económicos fueran distintos a los que la interesada inicialmente previó, habiéndose puesto fin al procedimiento de ejecución, alzándose los embargos ordenados y procediéndose a la devolución del sobrante económico retenido, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Solicitamos la colaboración de la Fiscalía en la queja 15/2992 para que investigara el asunto del que nos dio traslado su promotora, que se resumía en el hecho de que desde el año 2011 se sustanciaban por el Juzgado de Instrucción nº 1 de Marbella Diligencias Previas incoadas a raíz de la presentación en su día de querrela criminal, en relación con las que nos aseguraba que *“es la tercera vez que se entrega el expediente*

*en Fiscalía para que informe en relación con el recurso de apelación, y por razones que se desconocen las dos anteriores lo han devuelto sin verificar”.*

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que tras los trámites oportunos, por Auto de 10 de abril de 2014 se dio traslado al Fiscal por si interesaba el archivo de las actuaciones, sobreseimiento que se acordó por Auto de 6 de mayo de 2014, contra el que se interpuso recurso de reforma y subsidiario de apelación, impugnando la Fiscalía el de reforma el 14 de julio de 2014, y desestimándose el recurso por auto de 10 de noviembre de 2014. Con fecha 21 de enero de 2015 se dio traslado a la Fiscalía para informar sobre el recurso subsidiario de apelación, que se evacuó con fecha 4 de junio del año en curso, estando actualmente –nos terminaron de informar- las actuaciones pendientes de remisión por parte del Juzgado de Instrucción a la Audiencia Provincial para la resolución del recurso de apelación.

En la queja 15/5295 su promotor nos exponía que en el año 2012 interpuso querrela criminal por presunto delito de alzamiento de bienes dando lugar a la incoación de las oportunas Diligencias Previas que luego se transformaron en Procedimiento Abreviado del Juzgado de Instrucción nº 3 de Vélez-Málaga.

El procedimiento fue elevado, tras su conclusión en el mismo año, al Juzgado de lo Penal nº 2 de Málaga para su enjuiciamiento y fallo, pero aún no se había conseguido que el juicio se celebrara, pues en los tres años transcurridos desde entonces en varias ocasiones había sido devuelto al de Instrucción para la realización de determinadas diligencias.

El origen de este asunto era para el interesado una auténtica tragedia. En diciembre de 2001 falleció su hijo como consecuencia de un accidente laboral y tras ello se inició un procedimiento penal que terminó siendo archivado. Luego se planteó una reclamación civil que dio lugar a que se le concediera una indemnización económica que no se había podido percibir al haber devenido el condenado en una insolvencia que el interesado considera fraudulenta, dando lugar a la interposición de la querrela y el procedimiento penal aún inconcluso.

Con ello se quiere decir que la espera de la celebración del juicio aún pendiente, que ya va para tres años, tiempo en el que las actuaciones han estado yendo de un juzgado a otro, es un plus de penosidad al sufrimiento que lleva padecido nuestro remitente desde hace casi quince años.

Al redactar el presente Informe, aún no hemos recibido respuesta sobre el asunto que acabamos de comentar, al que retornaremos, en consecuencia, el año próximo.

Como año tras año ponemos de manifiesto, es **Sevilla**, por obvias razones de población y consiguiente profusión de órganos judiciales, la que viene siendo objeto de un mayor número de quejas de la naturaleza a que se refiere el presente apartado.

Uno de los partidos judiciales más afectados por las quejas ciudadanas es el de Lora del Río, a lo que puede no ser ajeno la provisionalidad de su sede judicial y al anterior estado de gravísimo deterioro de la misma antes de su inevitable traslado a su actual sede pasajera. Así, en la queja 14/3605, concluida durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere, se deploraba la ausencia de noticias sobre la demanda que, cuando presentó la interesada su queja, había formulado hacía diez meses al objeto de que se adoptaran medidas sobre comunicación y estancia de hijos menores de uniones no matrimoniales, respecto de la que lo único que sabía era que correspondió al **Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Lora del Río**, sin que hubiera recibido citación alguna con señalamiento de fecha para vista.

De la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendía que el problema se debió a que se produjo una cuestión de competencia entre el Juzgado que recibió la demanda, el número 2 de Lora del Río, y el de Violencia sobre la Mujer, el número 1 de dicha localidad, que rechazó la inhibición. Como quiera que se había superado el problema que dio lugar a la presentación de la queja, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Comentada ya el pasado año, pero concluida en éste, la interesada en la queja 14/3651 nos aseguraba haber presentado denuncia el 23 de abril de 2012 que dio lugar a la incoación de las correspondientes Diligencias Previas seguidas ante el **Juzgado de Instrucción nº 1 de Lora del Río**. En su transcurso, la única actividad judicial había sido la declaración del imputado, realizada casi dos años después, no habiéndose resuelto nada hasta el momento sobre otras diligencias de prueba solicitadas y reiteradas por medio de numerosos escritos, manifestándonos la interesada que no alcanzaba a comprender que la instrucción de una causa penal pudiera dilatarse por dos años y no existiera ni siquiera horizonte de próxima conclusión.

Pues bien, del informe que, finalmente, nos remitió la Fiscalía se desprendía que el retraso había quedado superado mediante el dictado de Auto de 23 de enero de 2015, en el que se había acordado la declaración de los hechos como falta de injurias, reconociéndonos el Ministerio Fiscal que se habían detectado retrasos no imputables a la complejidad o a las diligencias acordadas, pues desde el dictamen del Fiscal de febrero de 2014 interesando se acordara la entidad de los hechos como de faltas, se había demorado casi un año el dictado de la resolución precedente.

Sin embargo, no constaba –seguía asegurándonos– presentado ningún escrito por la representación de la denunciante interesando la práctica de diligencia alguna a lo largo de 2014, concluyendo la Fiscalía que, dado que se encontraba personada en la causa, podía recurrir o no el auto dictado caso de no hallarse conforme con el mismo, pero que por lo demás, en la actualidad no existía ya paralización en la causa en la que se pudiera actuar por el Fiscal instando su tramitación, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Conforme al planteamiento de la promotora de la queja 15/1066, nos dirigimos a la Fiscal Jefe Provincial de Sevilla solicitando información sobre el itinerario de la denuncia que aquella presentó en noviembre de 2014 en el correspondiente registro y dirigida al Juzgado de Instrucción al que por turno le correspondiera contra su ex marido, por la presunta comisión de un delito de coacciones, daños, apropiación indebida y contra la Administración de Justicia, respecto de la que carecía de noticia alguna.

En respuesta a nuestra petición, el Ministerio Fiscal nos informó de que *“en la aplicación informática de Fiscalía consta que por dicha denuncia se incoaron las Diligencias Previas.../14 en el Juzgado de Instrucción nº 5 de Sevilla, habiéndose dictado auto de sobreseimiento provisional que fue notificado a la Fiscalía a finales de marzo de 2015”, y proseguía el Ministerio Fiscal significándonos que “si la denunciante no ha recibido notificación del mencionado auto, puede solicitar la debida información y notificación en el mencionado Juzgado”, lo que le comunicamos para su debido conocimiento, sugiriéndole que, una vez identificado procedimiento y Juzgado ante el que se seguido, si lo consideraba oportuno siguiera las indicaciones de la Fiscalía.*

El motivo por el que procedimos a la admisión de la queja 15/2382 dirigiéndonos a la Fiscal Jefe de Área de Dos Hermanas, que planteaba un letrado en nombre de su cliente, residía en la prolongada ausencia de actividad judicial en el procedimiento sustanciado ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Utrera**

como autos sobre Ejecución Provisional nº.../14, con la que se trataba de obtener de los condenados en la sentencia de la que traía causa la misma la indemnización concedida en dicha resolución, recaída hacía más de un año, y que le permitiría paliar de algún modo la gravísima situación sanitaria y personal en la que se encontraba el afectado, circunstancia que junto al hecho de que el asunto del que traía causa dicha ejecución databa de hacía diez años nos impelía a abundar en la necesidad de que se instara a la mayor brevedad la conclusión del proceso ejecutorio.

Del informe remitido al respecto por el Ministerio Fiscal se desprendió que en diciembre de 2014 se dictó auto acordando la ejecución provisional interesada y despachando ejecución frente a los condenados por las cantidades solicitadas.

En fecha 17 de febrero de 2015 los ejecutados presentaron escrito evacuando el trámite conferido, señalando al efecto dos bienes inmuebles, pero hasta el mes de junio siguiente no se acordó unir a los autos el referido exhorto cumplimentado por el Juzgado de Paz y el escrito presentado por los ejecutados, acordando dar traslado a la parte ejecutante de los mismos, así como del resultado de la consulta practicada a través del Punto Neutro Judicial, siendo notificada dicha diligencia a la parte ejecutada y a la ejecutante, estándose a la espera, en el momento de emitirse el informe, de lo que instara esa parte, de cuanto se desprendía que se había producido un avance en la demorada ejecución que nos sugirió dar por finalizadas nuestras actuaciones, sin perjuicio de volverlas a emprender en caso de que volviera a producirse la paralización de la actividad judicial que motivó la presentación de la queja.

La promotora de la queja 15/2600 nos exponía que el **Juzgado de Primera Instancia nº 23 de Sevilla (Familia)** dictó en noviembre de 2013 sentencia en autos sobre Divorcio decretando el de la interesada y quien fue su esposo, concediéndole a este último la guarda y custodia de los dos menores hijos del matrimonio, entonces de 15 y 5 años de edad respectivamente, así como el uso y disfrute de la vivienda donde estaba constituido el hogar familiar, que, en consecuencia, hubo de abandonar.

Recurrida la referida sentencia, mediante la recaída en el correspondiente Rollo de apelación, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Sevilla la revocó, recuperando la interesada custodia y vivienda. Sin embargo, dictada la referida resolución en diciembre de 2014, el ex marido de la interesada se negaba a acatarla, permaneciendo en la vivienda y manteniendo, de hecho, la custodia del hijo menor –el mayor, al cumplir los 16 años se marchó a vivir con su madre-, argumentando la interesada que no entendía cómo habiendo transcurrido casi seis meses desde el dictado de la sentencia de la Audiencia Provincial no se hubiera podido dar aún cumplimiento a la misma, expresándonos su desesperación, principalmente en cuanto a no poder materializar la recuperación de la custodia de su hijo menor, de la que había estado privada durante año y medio.

Pues bien, la Fiscalía, tras la correspondiente investigación, nos daba las razones por las que la sentencia que afectaba a la interesada aún no se había ejecutado, y en este caso la ausencia de actividad era absolutamente ajena al órgano judicial en cuestión: su abogado no había solicitado la ejecución de la sentencia dictada en apelación hasta seis meses después de su dictado, y una vez lo hizo, la ejecución proseguía por sus trámites con toda normalidad, residiendo en esos seis meses de retraso en solicitar la ejecución la demora que la interesada reprochaba.

En el interesante, por lo diferente, caso que se nos planteaba en la queja 15/4721 su promotor nos exponía que él, su esposa y su hijo fueron condenados por sentencia dictada el 5 de diciembre de 2014 en Juicio de

Faltas sustanciadas ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Écija, como autores de una falta de vejaciones del artículo 620.2 del Código Penal a la pena de 15 días de multa y a la prohibición de acercarse a menos de 150 metros del denunciante. Dicha sentencia, recurrida en apelación, adquirió firmeza al ser ratificada por la Audiencia Provincial de Sevilla.

Tras la reciente entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2005 por la que se modifica la L.O. 10/1995 del Código Penal, el compareciente solicitó la revisión de la sentencia, toda vez que la referida norma establece que las vejaciones injustas, salvo cuando se cometen sobre alguna de las personas a que se refiere el apartado 2 del artículo 173, quedan al margen del ámbito penal.

Sin embargo, por providencia dictada pocos días después el Juzgado acordó no haber lugar a la revisión de la sentencia argumentándose que fue dictada en segunda instancia con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo Código Penal, siendo la misma firme, ante lo que el interesado interpuso en su contra recurso de reforma y subsidiario de apelación argumentando frente a la misma el principio de retroactividad de la ley penal más favorable al penado, solicitando al mismo tiempo la suspensión de la ejecución de la pena hasta tanto no se resolviera el recurso, pues de lo contrario la finalidad de éste podría resultar ilusoria, al haberse señalado en ejecución de sentencia que la prohibición de acercarse al denunciante lo sería por seis meses.

Dado que la pena de alejamiento ya se estaba cumpliendo y no se había suspendido la ejecución de la misma, lo que el compareciente reclamaba de esta Defensoría, pese a ser consciente de que en condiciones normales no se podría considerar que el asunto se estaba viendo afectado de dilaciones indebidas, era su mediación para lograr, sin entrar en el fondo de la misma, que la resolución del recurso se produjera a la mayor brevedad posible, insistiendo en que en caso contrario su finalidad resultaría ilusoria, pues si se le diera la razón el plazo de la medida de alejamiento se podría haber agotado y, con ello, cumplido una pena que el nuevo Código Penal no contempla.

Como a la presente fecha aún no hemos recibido al respecto la correspondiente información por parte de la Fiscalía, volveremos a comentar este interesante caso el próximo año.

#### ***1.7.2.1.2 Situaciones singulares: el colapso de la jurisdicción mercantil y social y problemas en los registros civiles***

Uno de los escenarios judiciales más complejos que hemos elaborado en 2015 es la jurisdicción mercantil. Los indicios de graves problemas nos llegaban a partir de una pluralidad de quejas sobre graves retrasos en los juzgados de Málaga. Citaciones a dos años vista, e incluso más, para juicios sobre cláusulas suelo, preferentes, litigios en relación con la actividad financiera, procesos concursales, quiebras, etc. Es decir pleitos muy recurrentes en la actual situación de resaca judicial de la grave crisis económica vivida.

Para investigar la situación de los dos juzgados mercantiles de la provincia de Málaga abrimos de oficio la queja 14/5196. Cuando analizamos todos los datos dictamos una [Resolución](#) “para la creación de, al menos, dos nuevos Juzgados de lo Mercantil en Málaga” y para disponer de las necesidades de plantilla que estos órganos necesitaban.

De la respuesta ofrecida por la Consejería deducimos, por lo que respecta a la creación nuevos Juzgados de lo Mercantil que se aceptaba la medida, por más que resulte difícil olvidar que tales peticiones

han sido sucesivamente desatendidas por el Gobierno de la Nación a quien compete la creación de tales órganos.

En cuanto a las medidas de aumento del personal destinado a estos órganos, nos comunican la “*valoración positiva*” de la Recomendación de ampliar los medios personales funcionariales conforme a los estudios de necesidades y cargas de trabajo de estos juzgados. Pero, de inmediato se nos anunciaban las restricciones de índole presupuestario que anticipan una escasa, por no decir nula, operatividad en la aplicación efectiva de esta Recomendación.

Subsidiariamente, hemos de destacar que la situación de los Juzgados de lo Mercantil —debido, muy probablemente a su singular gravedad— ha despertado una serie de reacciones más específicas y que han propiciado la elaboración de un “Protocolo de Estatuto de Tribunal de Primera Instancia de lo Mercantil” para la organización del trabajo de manera colegiada y la incorporación de dos puestos de Juez de Adscripción Territorial (JAT) y funcionariado que, confiemos, den el resultado final previsto.

También otras demarcaciones han sido objeto de nuestro análisis, en concreto los dos juzgados mercantiles de Sevilla [queja 14/5756](#) y el de Cádiz [queja 15/2783](#). Y tras su investigación coincidimos en aplicar las medidas de aprobar, previa petición autonómica, nuevos órganos a cargo del Gobierno de la Nación.

Finalmente, pudimos conocer la creación de sendos juzgados mercantiles en Málaga, Sevilla, Granada y Cádiz que podrían ponerse en funcionamiento a lo largo de 2016. Con ser una buena noticia, los indicadores de asuntos de entrada (399 por juzgado y año) están desbordados y superan en un 154% (el que menos) la capacidad de carga de trabajo de estos órganos. Ni siquiera añadiendo los nuevos juzgados se ajustarán los indicadores a los niveles recomendados. Seguiremos los efectos de estas medidas en próximos ejercicios.

También queremos detenernos brevemente en el relato de las actuaciones relacionadas con los juzgados de lo social. En ejercicios anteriores ya advertimos serios problemas en estos órganos judiciales, pero en 2015 la situación se ha generalizado y, aún peor, se ha agravado con añadidos casos sobre retrasos y dilaciones.

Recordamos que en 2014 decidimos abrir una investigación de oficio con un enfoque general. Teníamos noticias de los problemas en juzgados concretos y habíamos sido informados de algunas medidas coyunturales de ayuda. Sin embargo, nuevas y reiteradas quejas, añadidos retrasos y una falta de reacción eficaz, han motivado que la reacción de la Institución debía ser otra, más acorde a la gravedad de la situación.

Esta investigación seguida de oficio en la [queja 14/4340](#), tuvo como resultado una [Resolución](#) que concluía la necesidad de crear dos nuevos juzgados de lo social en Sevilla coincidiendo con la petición que había elaborado en su día el TSJA.

La Consejería alegó la ausencia de competencia para determinar esa medida de creación de nuevos órganos, residenciada en el Gobierno de la Nación, y además justificaba el agotamiento de las plazas de refuerzo disponibles. Sí explicó, como alternativa, un programa especial de apoyo elaborado desde el decanato de los jueces de Sevilla con la incorporación de dos nuevas plazas de Jueces de Adscripción Territorial (JAT) y tres puestos de interinos más, con la esperanza de agilizar los datos de pendencia acumulados.

Después de analizar el resultado de algunas acciones paliativas anunciadas, las medidas de refuerzo no han logrado revertir los rendimientos de los Juzgados de lo Social de Sevilla, por lo que los problemas que se han descrito, sobre el servicio prestado a justiciables y profesionales de la Administración de Justicia, ofrecen un pronóstico de persistir y con una tendencia altamente probable de acentuarse en un futuro inmediato.

Afortunadamente, podemos al menos reseñar la creación de un nuevo juzgado de lo social para Sevilla (y para Algeciras y Málaga). Son buenas iniciativas que llevan años siendo reivindicadas desde todas las instancias con responsabilidad en la materia. No obstante, a la espera de analizar el resultado de esta esperada medida, debemos recordar que la sobrecarga de asuntos en cada Juzgado es de tal proporción que la aparición de un órgano nuevo afectará de manera muy limitada al reparto de las cargas de trabajo, sin olvidar las tasas de pendencia que reflejan una severa acumulación de asuntos sin resolver.

En suma, no podemos anticipar mejoras sustanciales y con el impacto necesario para la entidad del problema que se pretende acometer. El orden social es un perfecto ejemplo de la insuficiencia del sistema judicial para atender los asuntos litigiosos que la sociedad genera dentro de unos niveles mínimos e imprescindibles de servicio.

Por último citamos como temas singulares los problemas en los Registros Civiles.

Y es que uno de los servicios más significativos de la Administración de Justicia es el que prestan los Registros Civiles, a los que los ciudadanos acuden para realizar gestiones frecuentes ligadas a una gran variedad de situaciones de la vida personal y familiar (inscripciones de nacimientos, defunciones, situaciones conyugales, etc.). Esos servicios por tanto son susceptibles de generar demandas frecuentes procurando obtener las respuestas que satisfagan las necesidades de estas personas interesadas.

Precisamente, una pluralidad de quejas referidas al funcionamiento de estos Registros motivó una investigación abierta de oficio en la [queja 14/5629](#) para abordar con carácter general esta problemática. Efectivamente la Consejería de Justicia e Interior nos remitió un clarificador informe en el que daba cuenta de la organización, dotación funcional y cargas de trabajo de los órganos judiciales a lo que están adscritas las funciones de Registro Civil en Roquetas y El Ejido que eran motivo de análisis de la presente queja, añadiendo la información sobre Algeciras, que igualmente agradecíamos, y que completaba la visión general de estos servicios. Tras el informe, resultaba manifiesta la sobrecarga de asuntos que atienden estos órganos que lleva a duplicar las previsiones acordadas por el CGPJ y que definen las capacidades de servicio en función de las dotaciones de medios personales y materiales que también se asignan atendiendo a estas estimaciones. El informe de la Viceconsejería aludía a que *“es notoria la sobrecarga de trabajo que soportan estos Juzgados” de El Ejido y Roquetas, o cita que “con carácter general cada Juzgado de Primera Instancia de Algeciras ingresa el doble de asuntos de los previstos según el módulo acordado por el CGPJ”*.

El informe que resumimos aportaba también la valoración que expresa el TSJA en su Memoria de 2013 sobre las medidas correctivas que pudieran aplicarse a estas situaciones coincidentes y que se concretaban en *“el necesario incremento de las plazas judiciales”* para estos tres partidos de Algeciras, El Ejido y Roquetas del Mar.

Con todos estos datos, desde la Institución dirigimos [Resolución](#) en la que solicitamos un aumento de las plazas judiciales y además que *“se estudiase la disposición de un programa de refuerzo de la atención horaria destinado a las oficinas de Registros Civiles especialmente afectadas por retrasos y cargas de trabajo y limitado al tiempo que permita la superación de estas puntas de congestión”*.

Sin embargo, la respuesta que obtuvimos de la Consejería excusó una supuesta falta de competencias para disponer esa ordenación de jornada y horarios. Desde nuestro criterio esa atribución quedaba perfectamente atendida en base a la normativa vigente y que había propiciado en su día un plan de atención en

horario de tarde fijado por Orden de 31 de octubre de 2007. En todo caso, la propia Consejería entendía que este esfuerzo desplegado en su día no había logrado los objetivos pretendidos por lo que se dejó sin efecto.

En suma, este programa de refuerzo no fue atendido por más que recibimos el compromiso de estudiar medidas de refuerzo o proponer cambios de criterios de reparto en las funciones de los órganos judiciales que deben ser aprobadas por las juntas de jueces respectivas y de sus decanatos. Precisamente al hilo de posibles cambios se ha publicado la creación de un nuevo juzgado en Roquetas que podría favorecer un cierto alivio en el reparto de las cargas de trabajo y agilizar los servicios del Juzgado encargado del Registro Civil. Además, la Ley 19/2015 permite ya realizar las inscripciones de nacimientos y defunciones en los centros médicos, por lo que se espera una cierta reducción de la presión de servicios en esta Oficinas.

### **1.7.2.1.3 Abogacía y asistencia jurídica gratuita**

Si lo preguntáramos, una de las cuestiones que más clara tiene la ciudadanía en lo que concierne a la administración de justicia es que para acceder a ella es necesario disponer de abogado y procurador; es decir, que caso de que nos veamos obligados a pleitear para obtener una determinada pretensión, o, por el contrario, para oponernos a la que en nuestra contra se haya planteado, nuestras leyes procesales exigen, preceptivamente y con muy contadas excepciones, disponer de una dirección técnica desempeñada por profesionales de la abogacía en ejercicio y estar representado por un procurador.

Dado 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**, concerniendo, pues, a un derecho fundamental de protección constitucional, es razonable que la Defensoría del Pueblo, ante las quejas que tratan sobre el ejercicio de la actividad profesional de la abogacía, esté legitimada para efectuar la consecuente intervención, aunque no se realice directamente frente al profesional cuestionado en la queja al constituir la de abogado y cliente una relación entre particulares, por lo que la discrepancia del segundo con la actuación profesional del primero no es materia cuya supervisión nos compete de manera directa, debiendo ser la corporación colegial 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 lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Nuestras intervenciones se dirigen, pues, no a supervisar directamente la actuación del abogado, sobre la que carecemos de competencias al respecto, sino a vigilar que dichas corporaciones colegiales –los Colegios de Abogados, en este caso-, como de Derecho Público que son, ejerzan sus competencias de manera adecuada, tanto en cuanto a la disciplinaria como en lo concerniente 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, respecto de las que, dada su naturaleza administrativa, sí que tenemos plenas competencias supervisoras.

Cuando la actividad del abogado no se sustenta en la libre designación de aquél por parte del litigante, el interés de esta Defensoría se refuerza aún más. Son los casos de quejas que afectan a la actividad profesional desarrollada durante el desempeño de una defensa de oficio derivada del reconocimiento del derecho

a la asistencia jurídica gratuita por carecer el defendido de ingresos suficientes para acceder a la *de pago* (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, convirtiéndose además el defensor de oficio en un servidor público al que puede exigírsele que se comporte como tal.

Entre las quejas más significativas que hemos tramitado frente a las diversas corporaciones colegiales andaluzas, realizando al efecto un breve recorrido provincial, y comenzando con las que comentamos el pasado año pero hemos concluido en el actual, respecto del **Colegio de Abogados de Almería**, en la queja 14/6065 su promotor aseguraba haber formulado en septiembre del pasado año 2014 denuncia colegial contra el Letrado que le había sido designado de oficio, sin que cuatro meses después de haberlo hecho hubiera recibido noticia alguna al respecto. El interesado acreditaba haberse dirigido en la misma fecha y en parecidos términos a la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de Almería, que sí le respondió a los pocos días comunicándole que habían dado traslado de su queja a la referida corporación colegial, de lo que se desprendía que la denuncia había tenido entrada en ese Colegio por dos conductos diferentes.

Pues bien, en el informe enviado desde la corporación colegial almeriense se nos aseguraba haber remitido ya la correspondiente respuesta al escrito de nuestro remitente tanto a éste como a la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita de Almería, lo que nos permitió concluir nuestra intervención.

Correspondiente al ejercicio que este año comentamos y planteada frente a la misma corporación colegial, en la queja 15/4659 el interesado aseguraba haber presentado en el mes de abril escrito de queja colegial frente a dos Letrados, escrito que le fue contestado mediante comunicación de fecha del siguiente mes de mayo requiriéndole de ampliación de datos y documentos que acreditaran los hechos imputados, a lo que procedió mediante escrito presentado el mismo mes, al que acompañó la documentación que, a su entender, acreditaba el motivo de su queja. Transcurrido dos meses desde entonces, remitió escrito reclamando contestación a su queja, pero el caso es que, transcurridos ya más de cuatro meses desde que atendió el requerimiento que le fue efectuado, no había vuelto a tener noticia alguna al respecto. Tampoco a la petición de informe de esta Defensoría se había ofrecido explicación alguna al concluir el ejercicio que estamos comentando.

Se quejaba el promotor de la queja 14/5002 de la falta de respuesta del **Colegio de Abogados de Cádiz** a su denuncia colegial presentada en abril de 2014, no habiendo recibido comunicación alguna al respecto pese a haber transcurrido más de seis meses. De la información que, en respuesta a nuestra petición, nos remitió la corporación colegial gaditana se desprendía que tras la apertura de una Información Previa que se acordó en junio del pasado año 2014, ya en fecha 26 de febrero de 2015, y tras la intervención de esta Defensoría, se había dictado Acuerdo por medio del que se aprobaba el sobreseimiento y archivo del referido expediente, que, según nos aseguraban, le había sido debidamente notificado al denunciante, con expresión de que contra el mismo cabía recurso de alzada ante el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

En presencia de dicha información, tuvimos que dar por concluida nuestra intervención, pues se había logrado que se rompiera esa ausencia de actividad colegial en relación con el expediente a que dio lugar la denuncia.

Concerniente al **Colegio de Abogados de Jerez de la Frontera**, en la queja 15/1575, su promotora explicaba que al objeto de personarse como acusación particular en un procedimiento penal y tratar de obtener indemnización como víctima de delito violento –el homicidio de su marido- encomendó la dirección técnica del asunto a Letrado de designación particular, al que abonó los correspondientes honorarios profesionales en octubre de 2006, asegurándonos que **pese al tiempo transcurrido sólo había recibido una parte de la indemnización, sin conseguir que el referido letrado le facilitara explicación alguna sobre el abono de lo que restaba por percibir**, debido a lo cual se había visto obligada a poner estos hechos en conocimiento de ese Ilustre Colegio, mediante escrito que presentó en el mismo sin que meses después hubiera recibido noticia alguna al respecto, y ante el temor de que siguiera alargándose el silencio de que venía siendo objeto, acudía a esta Defensoría al objeto de que mediáramos para conseguir una respuesta satisfactoria al problema que le embarga desde hacía tanto tiempo.

Pues bien, nuestra petición fue atendida por la referida corporación colegial jerezana al dictar la resolución que le fue notificada a nuestra remitente, en virtud de la que se procedía al archivo de la queja al entenderse que la actividad profesional no era constitutiva de infracción deontológica alguna. Dicha resolución se dictó atendiendo a las explicaciones del Letrado denunciado, que argumentaba que la indemnización fue abonada directamente transfiriéndola a la cuenta bancaria de su clienta por el Ministerio de Hacienda, y que por su intervención le presentó la correspondiente minuta de honorarios, que aquella le abonó oportunamente.

Así las cosas, tuvimos que explicar a nuestra remitente que si la indemnización que le abonó el Ministerio de Hacienda era o no la que debía realmente satisfacerle o estaba incompleta era cuestión que escapaba a nuestras competencias, y respecto de la que no le podíamos asesorar al carecer de datos o elementos documentales que nos lo permitieran, y que respecto de su relación profesional con el referido letrado y su posible responsabilidad derivada del encargo que le hizo, sólo podíamos informarle de que en lo que se refiere a la supervisión de las actuaciones de los abogados, es la corporación colegial a la que aquellos pertenezcan la que tiene, entre sus competencias, las de ordenar la actividad profesional de sus colegiados, velando por la dignidad y la ética profesional y la de ejercer, en su caso, la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial, y que por ello el camino que emprendió en ese sentido al dirigirse al Colegio de Abogados de Jerez fue el correcto, aunque la resolución adoptada al respecto hubiera sido contraria a sus intereses por las razones argumentadas en la misma.

Frente al **Colegio de Abogados de Córdoba** se sustanció el expediente de queja 15/3684, en el que su promotor nos exponía que se había dirigido a dicha corporación poniendo de manifiesto el **comportamiento inadecuado hacia su persona que mantuvo el Letrado que le había sido designado de oficio** al objeto de iniciar el ejercicio de acciones judiciales, en consecuencia de lo que en el mismo escrito de reclamación solicitaba se le designara nuevo abogado al efecto, así como la respuesta recibida, en la que se le manifestaba que tras las alegaciones efectuadas por el letrado denunciado se había llegado a la conclusión de que no existían motivos para el cambio.

A ese respecto, esta Defensoría significaba a la corporación colegial a la que nos dirigíamos que difícilmente se podría establecer con un letrado que había sido objeto de queja colegial, fuere cual fuere la conclusión de la misma, la necesaria relación de confianza mutua entre abogado y cliente, que constituye uno de los elementos más relevantes en los que se sostiene el derecho de defensa.

En contestación a nuestra petición, el Decano del Colegio de Abogados de Córdoba nos remitió informe por medio del que nos explicaba su postura inicial que, resumidamente, basaba en el hecho de que según el letrado denunciado el único contacto personal que tuvo con el interesado fue el de una primera reunión de toma de contacto en la que, con carácter general, se debe mostrar toda la colaboración necesaria para que el Letrado pueda tener conocimiento de los antecedentes relativos al asunto encomendado. En esa reunión, lógicamente, el Letrado, que no conoce ni tiene a su alcance dato o documento alguno relativo al asunto más allá de lo que el particular que acude a su despacho le presente, debe preguntar al particular y recabar del mismo todos los antecedentes disponibles para poder tener un conocimiento claro del asunto que se le encomienda. El hecho de que el Letrado pregunte al particular y le solicite antecedentes documentales que puedan estar al alcance del interesado, no puede entenderse como que el Letrado no tenga un trato adecuado hacia el particular -nos significaban-.

No obstante lo anterior, nos comunicaban que *“una vez recibida la comunicación de esa Defensoría del Pueblo, respetando su criterio y aunque no se comparta plenamente, por parte de este Colegio conforme a lo expuesto anteriormente, se procedió a nombrar un nuevo letrado que asesorarse y, en su caso, planteara las acciones judiciales pertinentes en defensa del Sr...., sin que hasta la fecha se tenga conocimiento de ninguna nueva incidencia.”* A la vista de lo cual, y dado que nuestra pretensión había sido plenamente aceptada por la corporación colegial a la que nos dirigimos, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Ante el Colegio de Abogados de Granada se formulaba la queja 14/5565, que se concretaba en el hecho de que, según el interesado, la abogada que le fue designada de oficio no se puso en ningún momento en contacto con él tras la referida designación, formalizando ésta, sin embargo, Recurso de Casación para unificación de doctrina que -seguía asegurando- nunca le fue encargado. Aunque en principio parecía haber una manifiesta contradicción entre el hecho del nombramiento (que obviamente ha de estar precedido por una solicitud formal) y la supuesta inexistencia de encargo, pudiéndose colegir que el verdadero problema surgiera cuando la referida Letrada solicitara al interesado el abono de sus honorarios profesionales tras haberle sido denegado por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita el derecho a la misma, consideramos conveniente solicitar del referido colegio profesional una explicación de lo ocurrido al objeto de asegurarnos sobre la existencia o no de irregularidad alguna en relación con los hechos que nos trasladaban, encontrándonos aún a la espera de que se nos remita el oportuno informe al respecto.

La promotora de la queja 15/342 alegaba el desamparo en que se encontraba al no haberle hecho llegar la corporación colegial granadina respuesta a los escritos que, como quejas o denuncias colegiales, había enviado al mismo poniendo de manifiesto el abandono de que se sentía objeto por parte de su abogado en el asunto que le encomendó, respondiéndonos el citado Colegio que no lo habían hecho porque el letrado denunciado, al efectuar sus alegaciones, había declarado su intención de retomar el procedimiento en cuestión y solucionar los problemas que se hubieran podido ocasionar, *“de ahí que por esta Comisión se entendiera que el asunto se encontraba ya resuelto o en vías de resolverse”*, pero cuando se volvió a recibir escrito de la interesada se volvieron a pedir alegaciones al denunciado y ante la falta de respuesta del mismo se acordó requerir al Juzgado ante el que seguía el procedimiento abandonado por el referido letrado para que informara sobre los trámites que se habían llevado a cabo en el mismo, información que, tras ser recibida, se puso en conocimiento de la interesada a la que se aconsejó que volviera a tramitar solicitud de asistencia

jurídica gratuita a fin de designar un nuevo letrado, acordando la apertura de diligencias informativas contra el denunciado a fin de valorar su actuación y de detectar que hubiera incurrido en algún tipo de responsabilidad u omisión (lo que, en principio, parecía evidente) adoptar las medidas oportunas.

No tenemos más remedio que volver a poner de manifiesto la extremada lentitud con que el Colegio de Abogados de Huelva suele tramitar los expedientes derivados de las quejas colegiales. Así, en la queja 15/4422 la interesada nos exponía haber solicitado hacía más de cinco meses que el Letrado que le fue designado de oficio, debido a las diferencias que habían surgido entre ambos por su actividad profesional, no continuara haciéndose cargo de su defensa y se le designara uno nuevo, centrándose su queja en el hecho de que no se le hubiera respondido de manera alguna, considerando nuestra remitente, así como esta Defensoría, que, fuera cual fuera la respuesta, no era de recibo que se le diera la callada por respuesta, que, tras nuestra intervención sí se le proporcionó.

También se resolvió tras nuestra intervención el problema planteado en la queja 15/5453, cuyo promotor se encontraba cumpliendo una extensa condena en el Centro Penitenciario de Huelva, habiendo solicitado abogado y procurador de oficio para promover un procedimiento para el establecimiento de medidas respecto de un menor hijo de unión matrimonial, designándosele al efecto abogado, sin que, ocho meses después, hubiera existido contacto alguno entre abogado y cliente, habiéndose dirigido el segundo por este motivo a la Comisión de Deontología de ese Colegio, y como tampoco había recibido de aquella respuesta alguna se había visto en la necesidad de acudir a esta Defensoría al objeto de que se investigara lo ocurrido.

Pues bien, tras nuestra intervención fuimos informados por la corporación colegial onubense de que ya se habían puesto en contacto con el interesado mediante carta, ofreciéndose para visitarlo, aunque le advertían de que, teniéndole que facilitar la documentación oportuna para iniciar el procedimiento, difícilmente podría hacerlo en su situación, debiéndole indicar a un familiar del exterior que se la facilitara.

En lo tocante al Colegio de Abogados de Málaga, reseñar que el promotor de la queja 15/3136 nos aseguraba estar atravesando una situación económica rayana en la indigencia debido a diversas reclamaciones judiciales para las que necesita asistencia jurídica gratuita, deplorando que le resultara imposible acceder a la sede colegial al objeto de solicitarla porque por muy temprano que se pusiera en cola siempre había más personas que números se reparten, sin que tampoco pudiera acceder por vía telemática al agotarse, al parecer, de inmediato, los números que se reparten por dicha vía.

En respuesta a nuestra petición de informe, tras proceder a la admisión de la queja al afectar la misma, bien que indirectamente, a un derecho constitucional como es el acceso a la tutela judicial efectiva, la corporación colegial malagueña nos aseguraba producirle gran extrañeza el contenido de la misma dado que a diario se reparten 35 números para la atención de los solicitantes de justicia gratuita en las dependencias de Málaga capital, y que de éstos suelen sobrar unos diez números; en cuanto a las citas que se conceden vía correo electrónico, aseguraban facilitar unas 35 diarias de las que siempre se consiguen si no en las 24 horas siguientes a su petición, para las 48 horas siguientes.

Y, finalmente, en lo tocante al Colegio de Abogados de Sevilla, con independencia de que muchas de las quejas formuladas trataban de discrepancias de la actividad profesional desarrollada por los abogados, cuestión en la que no podemos entrar al no concernir a las competencias que tenemos atribuidas, comentaremos que la explicación que nos proporcionó la corporación colegial sevillana acerca de los más de diez

meses que llevaba tramitando un expediente de información previa transformado luego en disciplinario, incoado tras la oportuna denuncia colegial de quien formulaba la queja 15/2240, fue que se trataba de un tema muy complejo y delicado, con numerosos afectados, para cuya conclusión, que se iba a producir en la próxima Junta de Gobierno, había hecho falta la práctica de numerosas diligencias, lo que había retraso la tramitación del mismo.

Para concluir, hemos de poner de manifiesto que respecto del problema que viene desde hace tiempo denunciando la ciudadanía sobre las dificultades de acceder al Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados de Sevilla al objeto de solicitar asistencia jurídica gratuita, hemos incoado expediente de oficio al efecto -queja 15/4519- del que hablaremos el próximo año, ya que en el momento de redactar el presente Informe aún no ha sido respondido.

## 1.7.2.2 Actuaciones relativas a Prisiones

Una de las temáticas que continúa siendo año tras año de las más planteadas por los internos son los **traslados de centro penitenciario**. Como ya hemos tratado otros años es una decisión algo difícil de con- jugar, donde se combinan una larga cadena de factores a valorar: la preferencia del centro donde cumplir la condena, el lugar de residencia habitual, el posible inconveniente de permanecer cerca de la víctima, la incompatibilidad entre algunos internos del mismo centro, la proximidad de los familiares para las visitas o régimen de permisos, el juzgado donde puede tener pendiente aún alguna causa, y la disponibilidad de espacio en los centros penitenciarios, etc.

Por experiencia podemos destacar como principal motivo para la denegación de un traslado el último de los citados, por una cuestión de saturación de plazas, barajando también el dato de centros por los que existe un rechazo manifiesto de los internos por cumplir condena en los mismos al estar peor comunicados, lo que dificulta la recepción de visitas.

A continuación expondremos varios expedientes en los que podremos apreciar la distinta casuística citada.

En la queja 15/0145 el interno de un centro penitenciario en Zaragoza nos comunicó que tenía una condena de 15 años de los que llevaba ya cumplidos más de 12. Según el interesado tras estar dos años fuera de Andalucía, a raíz de un altercado en el centro penitenciario donde se encontraba en Cádiz, lo enviaron a Zaragoza. Al parecer, lo relacionaron con una agresión sufrida por parte de otro interno, a manos de un grupo de compañeros, suceso sobre el que mantenía que no tuvo nada que ver.

Tras haber recurrido el parte disciplinario, muy grave, que motivó su traslado, el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria dictó a su favor, siendo regresado al régimen regulado en el artículo 91.2 del reglamento peni- tenciario, pero, sin embargo, continuaba a 700 kilómetros de su domicilio y familia. A esto añadía que sus padres vivían en un pueblo de Córdoba, lugar donde tenía él su residencia, padeciendo su madre de una hernia discal grave que le impedía desplazarse a tanta distancia para visitarle. Por otro lado, su hija residía en un pueblo de la provincia de Cádiz, con su expareja con la que mantenía una buena relación.

Tras las gestiones llevadas a cabo interesándonos por su situación, fuimos informados que se había apro- bado el traslado del interno a Córdoba atendiendo al vínculo familiar.

Y si en el caso anterior tratábamos un traslado desde otra Comunidad Autónoma a Andalucía, ahora veremos en la queja 15/1074 cómo se nos planteó la situación inversa, desde Córdoba a Badajoz. Desde el centro penitenciario de Córdoba nos llegó una curiosa carta en la que nos exponía el interno que, teniendo una condena de 9 años y medio de los que llevaba ya cumplidos casi 5 años, había disfrutado ya de cuatro permisos de salida durante los que conoció a su mujer y futura madre de su hijo. Reconocía el error que cometió al no regresar del último permiso a raíz de la relación que inició, manifestando que no reincidió ni cometió delito alguno durante ese tiempo, simplemente fue por una *“locura de amor”*.

Pedía que nos interesáramos por su posible traslado al centro penitenciario de Badajoz o Cáceres, cerca de su familia y su actual pareja ya que su lugar de residencia era Mérida y tenía vínculos familiares suficientes para esta última etapa de condena. A esto último añadía una conducta bastante positiva, desempeñando actividades de limpieza modular, careciendo de sanciones.

**Desde la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se nos informó de la resolución positiva del traslado.**

Y fue **por motivos de salud por lo que solicitó el afectado de la queja 15/1850 el traslado de León a Málaga**. Tras nuestra gestión al respecto, nos comunicaron que el citado interno estaba preso a disposición de la Audiencia Provincial de Málaga. En el mes de marzo de 2015 se autorizó su traslado desde el centro penitenciario de Málaga, donde se encontraba desde el año 2013, al centro penitenciario de León, por motivo de sobreocupación, atendiendo a los problemas de masificación que padecía el centro de Málaga dado el elevado número de ingresos de libertad que se producían en ese centro.

Desde el mes de junio de 2015 se encontraba ingresado en el centro penitenciario de Málaga por motivo de diligencias judiciales. Su reingreso al centro penitenciario de León, solicitado por haber finalizado las razones judiciales, fue anulado en agosto de 2015 atendiendo a la solicitud del interno manifestada a través de nuestro escrito.

Hasta la valoración de nuevo centro de destino, atendiendo a los ya aludidos problemas de masificación del centro penitenciario de Málaga, se había determinado la permanencia del interno en ese centro durante un periodo de al menos dos meses.

Y una petición distinta a las anteriores aunque relacionada con los mismos temas fue lo que nos plantearon en la queja 15/2731, en la que **nos pedían la intervención ante la pérdida de una serie de objetos personales en el cambio de un centro a otro**. En concreto, según el interesado al ser progresado en grado y trasladado al centro penitenciario de Sevilla I no contaba en el momento de escribirnos con dos bolsas de ropa y un televisor que se deberían haber enviado ya de un centro a otro, a pesar de haber abonado todos los gastos exigidos por la empresa de transportes. Pues bien, unos cuatro meses después del cambio le fueron entregados los dos paquetes de ropa y el televisor a los que hacía referencia en el escrito dirigido a esta Institución.

Después de los casos expuestos, pasamos a tratar otro motivo que nos lleva a abrir un número bastante considerable de expedientes, los **permisos de salida**, comenzando con la queja 15/1936.

El interesado ponía de manifiesto su situación en prisión, con una condena de 45 meses de la que llevaba ya cumplidos 30 meses. Según el interno, por su buen comportamiento y trayectoria estaba ya disfrutando de permisos de salida, contando con un destino remunerado. Sin embargo, por su condición de extranjero

y a raíz de que le iniciaran una orden de expulsión **por vía administrativa le habían suspendido tanto las salidas como el destino remunerado. Esto no lo alcanzaba a comprender cuando contaba con autorización de residencia hasta el año 2019, sin haberle sido comunicado la extinción de su residencia.**

Al dar traslado de lo anterior, nos informaron de forma detallada de que el interno fue clasificado en tercer grado de tratamiento por auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria en marzo de 2015. Con posterioridad se recibió en el centro penitenciario oficio de un Juzgado Contencioso Administrativo de Sevilla, relativo al recurso interpuesto por el interno contra resolución de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla. Dicha resolución de febrero de 2015, de la que el centro no tenía constancia, acordaba su expulsión del territorio nacional por un periodo de 7 años.

Conocida la resolución de expulsión, se suspendieron provisionalmente los permisos de salida, en virtud del art. 157 del Reglamento Penitenciario, poniéndolo en conocimiento de la autoridad judicial que los había aprobado y de este Centro Directivo.

Por Resolución de julio de 2015 se acordó el mantenimiento en tercer grado del referido interno, por lo cual comenzó de nuevo a disfrutar de permisos de salida y de fin de semana, acordando al poco tiempo la Junta de Tratamiento incoar el expediente de libertad condicional.

Un caso distinto se nos presentó con la queja 15/2126 donde se nos pedía intervenir en relación a la ejecución de un auto judicial. El interno exponía su disconformidad ante el incumplimiento de un auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria (JVP) de Andalucía, en el que se estimaba su recurso para concederle un permiso de salida. Según nos trasladaba el interesado ya tendría que estar disfrutando del citado permiso y, sin embargo, a fecha del escrito no había salido.

El auto de aprobación del permiso de salida, en recurso de apelación de la Audiencia Provincial de Sevilla, se recibió en una fecha en la que con posterioridad se habían realizado los trámites habituales de notificación al interno, propuestas de fechas de disfrute y medidas de control. Por ello, no fue posible que pudiera disfrutar el mismo en la fecha concreta que solicitó en su día. Más tarde pudimos ratificar la conclusión del asunto.

Más gestiones necesitaba lo planteado en la queja 15/2402, donde el interesado necesitaba que se agilizará la petición que había cursado para obtener permisos para visitar a su pareja a la que creía embarazada. Alegaba que existían graves tensiones familiares y esperaba que con su permiso podría ayudar a solventarlas. El interesado, condenado a un total de 22 años, cumplía definitivamente su condena en el año 2023.

Clasificado en segundo grado de tratamiento, desde finales de 2014, comenzó a disfrutar permisos de salida concedidos vía recurso por el Juzgado de Vigilancia Penitenciarias. Desde entonces y hasta la fecha constaban 7 salidas de permiso sin incidencias.

En cuanto a la agilidad de la tramitación de sus peticiones de permiso, se advertía que la Junta de Tratamiento del centro estudiaba con una periodicidad de dos meses las solicitudes de todos los internos que salían de permiso (sean o no con acuerdo favorable de ella), pero obviamente, los plazos para lograr autorización del JVP se alargaban si el acuerdo de la Junta era desfavorable y el interno debía acudir en queja al juzgado.

La asistencia sanitaria de las personas presas es otro de los temas de especial trascendencia en los escritos que nos dirigen presos y familiares. Comenzamos el relato de estas cuestiones con la queja 15/1303,

en el que la promotora del expediente nos trasladaba su preocupación por el estado de salud del padre de sus tres hijos; al parecer estaba a la espera de un trasplante de riñón que, a pesar de haberse realizado el mismo en el año 2002, estando en prisión en el 2006 lo rechazó, reiniciándose el tratamiento.

Según exponía, tenía hipertensión arterial aguda e hipotiroidismo a la espera de ser intervenido del mismo, habiendo sido intervenido varias veces para unir vena con arteria para poder practicarle la diálisis porque se le obstruyen las venas y las tiene calcificadas.

En el año 2004 lo operaron de un acceso vascular como última opción, recibiendo el alta a las doce horas con el problema de que se le infectaron los puntos que tenía en el brazo. A esto añadía que en marzo de 2015 recibió diálisis por la mañana, pero tras regresar al centro penitenciario tras varias horas lo enviaron de nuevo al Hospital, donde ingresó a la 1:00 de la madrugada. En ese transcurso al parecer le dio un infarto agudo grave por el cual tuvo que ser intervenido quirúrgicamente de urgencias.

Le practicaron una angioplastia reparándole varias arterias del corazón y colocándole 4 estents y quedando pendiente de reparar otra arteria. Después de la operación ingresó en la UCI hasta dos días después, que tras recibir diálisis lo trasladan al módulo de presos del hospital, recibiendo el alta al día siguiente, que es regresado al centro penitenciario. Ante lo expuesto, por el cuadro médico que presentaba y la necesidad de un trasplante de riñón estaban solicitando que se le aplicase el artículo 104.1, por enfermedad crónica incurable. Es decir había solicitado la clasificación en tercer grado por su gravedad para favorecer su salida de prisión.

Nos dirigimos a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y al Hospital, interesándonos en relación a su estado de salud, recibiendo informe desprendiéndose del mismo que, dado que padecía importantes patologías crónicas, se había acordado su progresión a tercer grado según dicho artículo 104 del Reglamento Penitenciario.

Por otro lado, recibimos informe del Hospital donde se nos informó de que estaba en el programa de Hemodiálisis del Centro de Diálisis. Además quedaba en lista de espera para trasplante en situación de "*contraindicación actual*" de forma prolongada. Se habían valorado una serie de contraindicaciones que, una vez superase esos problemas, sería necesario comprobar que mantenía una adecuada adherencia al tratamiento médico.

Y no menos delicada era la situación en la que se encontraba el titular de la queja 15/3877, que padecía diversas enfermedades, tanto psíquicas como físicas -trastorno de la afectividad, hipertensión, hepatitis crónica infecciosa, colon irritable, prostatitis, hernia de hiato- que lo acreditaban como afecto de una discapacidad del 65%. Sin embargo, no consideraba que se le estuviese proporcionando a tales enfermedades el tratamiento médico adecuado, principalmente porque las últimas revisiones hospitalarias se produjeron hacía ya varios años.

En concreto, su padecimiento de hernia de hiato se encontraba a la espera de intervención quirúrgica desde hacía tres años -afirmaba-, tiempo durante el que decía haber perdido más de 15 kilos por las limitaciones alimenticias que su padecimiento le imponía, lo que se podría solucionar con la práctica de la demorada intervención.

Su pretensión no era otra que la de tratar de conseguir que se proporcionara a sus diversas enfermedades el adecuado tratamiento médico, que se le realizaran las oportunas revisiones con más asiduidad

y, en especial, que se le citase para la práctica de la intervención quirúrgica que, según aseguraba, tenía pendiente desde hacía tres años.

Atendiendo a la petición que se nos hacía, consideramos que tratándose un tema que afectaba a un derecho fundamental como es el de la salud de un interno, debíamos dar traslado a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias poniendo de manifiesto su percepción de que no se le estaba proporcionando un tratamiento médico adecuado a sus numerosas dolencias.

De la información que al respecto nos remitió el centro directivo penitenciario se desprendía que todas las enfermedades que durante su estancia en el Centro se habían ido detectando, habían sido oportunamente diagnosticadas, constando 18 salidas al Hospital, la última de ellas para consulta especializada de urología.

Por lo demás, nos aseguraban que estaba siendo tratado con psicofármacos y el resto de tratamientos farmacológicos adecuados para sus diversas patologías, sin que se nos realizara ninguna mención respecto de que tenía pendiente de práctica intervención quirúrgica alguna.

Por nuestra parte, y tras darle traslado de la información que precede, dimos por concluidas nuestras actuaciones, permaneciendo, no obstante, a su disposición de plantear duda algún aspecto de los tratados o para cualquier otro asunto que en un futuro nos quisiera plantear.

Y dentro de este mismo bloque podemos comentar la queja 15/5349 donde el interesado exponía que llevaba tres años interno en prisión habiendo entrado ya con muletas al tener un problema serio de cadera desde el año 2010.

Según nos trasladaba, a medida que pasaban los días se encontraba peor, viendo cada vez más reducida su movilidad y extendiéndose los dolores. Ante esto los médicos del centro le informaron que debían esperar la cita del Hospital para la cadera y el fémur.

Atendiendo a lo anterior, creímos conveniente dirigir escrito al Hospital y a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, rogándoles nos remitieran el correspondiente informe clínico en relación al estado de salud del interno, el tratamiento que se le estaba dispensando al respecto, así como las posibles gestiones llevadas a cabo en relación a sus visitas al Hospital y posible futura intervención, si la requiriese.

Según informe recibido de Instituciones Penitenciarias, el interno fue valorado en 2012 por Servicio de Traumatología, el cual lo derivó a la Unidad de Cadera, por posible artroplastia de cadera izquierda. Fue incluido en lista de espera quirúrgica para ser intervenido de dicha cadera.

Desde entonces, y en vista de la tardanza en dar fecha para la intervención, se había reclamado, telefónicamente y por escrito, en varias ocasiones al Servicio de Traumatología dicha solicitud, realizándose hasta en dos ocasiones el estudio preanestesia, pero no llegó a realizarse la intervención. Y así se le había explicado en numerosas ocasiones al interno, que la cita dependía del Hospital y que estaban haciendo todo lo posible para acelerar su fecha. Es más; se le indicó al mencionado interno, que aprovechando sus permisos de salida, fuera él, al Servicio de Atención al Usuario interesándose por su cita, pero no llegó a hacerlo nunca.

Durante todo este tiempo, había tenido periodos de mejoría, sin apenas molestias y otros con impotencia funcional y dolor referido como importante, que había sido tratado con analgésicos-antiinflamatorios e incluso con opiáceos tipo tramadol y con relajantes musculares.

Finalmente se dio cita para intervención en noviembre de 2015, estando ingresado en Hospital en el momento de remitirnos el informe, evolucionando favorablemente en su postoperatorio y esperando una próxima alta.

Y debido también a su estado de salud, se dirigió a nosotros el interno con queja 15/2184, que pretendía solicitar una ayuda social para lo que necesitaba una evaluación de su situación personal y de capacidades. Pedía por lo tanto un impulso en su tramitación y solicitando la ayuda de los trabajadores sociales del centro.

Tras las gestiones pertinentes conforme informaron los servicios del centro, al interno se le solicitó una pensión no contributiva por enfermedad. Al final le fue reconocido un 59% de grado de discapacidad por el Equipo de Valoración y Orientación de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, por lo que no alcanzaba para llegar al mínimo imprescindible para percibir prestación (el 65%). Por ello el interno recurrió este dictamen y su recurso fue finalmente estimado.

Más tarde el Servicio de Valoración y Orientación remitió a la Delegación de la Consejería de Salud y Bienestar Social el nuevo dictamen facultativo definitivo que sería notificado al interno, con indicación del reconocimiento de derecho a la prestación y de la cantidad a percibir.

Y, saliendo ya del ámbito sanitario, podemos citar curiosidad la queja 15/2198 en la que el interesado nos pedía que le agilicen la expulsión a Marruecos para acercarse a su familia, algo que logró siendo excarcelado y expulsado a su país tal y como él deseaba.

Durante 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz ha tenido la oportunidad de conocer diversos casos, tramitados en las correspondientes quejas, de **personas internas en prisión que, por diferentes circunstancias, no pudieron ejercer su derecho al voto**. Según las informaciones recibidas, podríamos resumir que se trataba de problemas debidos a una mejorable previsión y anticipación de gestiones que están formalmente previstas. Por ello, y con la finalidad de contribuir al mejor desarrollo de este derecho fundamental del ejercicio del derecho de voto a cargo de la población reclusa, desplegamos de oficio la [queja 15/0856](#).

Podemos resumir que el voto de una persona en prisión que tenga la condición de elector tiene un mecanismo muy parecido al voto por correo. La Consejería de Justicia e Interior nos informó que los mecanismos postales se habían articulado debidamente y se ofreció todo el operativo necesario para posibilitar el ejercicio del derecho al voto, en este caso, por correo de las personas titulares del derecho e internas en centros penitenciarios. No obstante, carecemos de datos segregados que permitan comprobar el normal funcionamiento de este proceso, comprobando el resultado final del ejercicio de voto en cada uno de los 31 establecimientos penitenciarios en Andalucía.

Quedaron registrados 1.029 votantes, repartidos en los 31 centros penitenciarios andaluces. Son aquellas personas que solicitaron la documentación oportuna para dirimir sus preferencias electorales y que cursaron efectivamente su derecho a votar mediante los mecanismos previstos de voto por correo. Pero, en su momento, aportamos el dato de la última encuesta de población penitenciaria; la población penitenciaria en Andalucía, repartida por sus distintos centros y establecimientos era de 15.505 personas, según cifras de marzo de 2015.

Quiere decir que la participación en las elecciones del 22 de marzo vendría a suponer el 6,64% de votantes presos en relación con la población penitenciaria andaluza. Si acudimos al índice común de participación en las elecciones autonómicas, ha votado el 62,66% de los inscritos en el censo.

Comprobando los resultados, un 62,66% del común de la población vota y en prisión lo hace el 6,64%. Podemos colegir que el sufragio activo en prisión se ejerce diez veces menos que el porcentaje común de participación. Por ello, consideramos oportuno significar, para su estudio, la oportunidad de potenciar las medidas que incrementen el conocimiento e interés por los procesos electorales entre la población reclusa, que sería la finalidad de una serie de actividades divulgativas y de fomento de la participación entre estas personas, según se establece en la normativa analizada.

Para terminar este apartado, dejamos mencionada la realización del Informe Especial sobre las Unidades de Custodia Hospitalarias. Efectivamente, con este [Informe Especial](#) [Informe especial bopa pág. 33] nuestra Institución ratifica su atención en el ámbito penitenciario. No resulta una intervención novedosa, ya que este estudio es el número doce entre los trabajos en materia penitenciaria que el Defensor del Pueblo Andaluz ha realizado en sus treinta años de experiencia abordando este delicado escenario.

Baste un dato para dimensionar la cuestión: **en Andalucía existen 13.700 personas en 19 centros penitenciarios. Somos la Comunidad con mayor número de centros y que acoge al 32 % de la población reclusa de todo el país.**

La Ley no restringe ni limita a la persona presa su derecho a procurar un estado de salud y a recibir la asistencia necesaria cuando enferme, en los términos equiparables a la población general. Para atender y cumplir con esa garantía que asiste a las personas reclusas en prisión, las Administraciones han dispuesto un modelo de asistencia sanitaria —un complicado y mejorable modelo, debemos anticipar—. De manera esquemática, la atención primaria se ofrece a cargo de la administración penitenciaria en sus propios Centros, dotados con los recursos característicos de ese nivel asistencial básico; la atención especializada se ofrece mediante los organismos sanitarios públicos del Sistema Nacional de Salud, en concreto los servicios autonómicos que desempeñan esta labor en sus respectivos territorios.

Así está configurado en Andalucía. La prisión ofrece la atención sanitaria primaria y el Servicio Andaluz de Salud presta su asistencia especializada. Cuando estos pacientes necesitan ingresar en los centros hospitalarios, son atendidos en lugares especiales habilitados para asistirlos médicamente a la vez que se les dota de las medidas de seguridad necesarias. Estos lugares de cuidado y vigilancia son las Unidades de Custodia Hospitalarias (UCH), que hemos estudiado a lo largo de las diez instalaciones que están situadas en otros tantos hospitales del SAS repartidos por toda Andalucía. Como resultado de este Informe hemos elaborado una serie de [Resoluciones](#) que aportan las principales medidas que proponemos para avanzar en el mejor servicio a estos pacientes

### 1.7.2.3 Actuaciones relativas a Extranjería

Dentro del abanico tan variado que nos ofrece esta temática, a continuación llevaremos a cabo el análisis de una serie de casos puntuales que ejemplifican nuestras intervenciones sobre esta cuestión.

Citamos la queja 15/0923, donde el interesado creía reunir los requisitos para obtener la **renovación de autorización de residencia por circunstancias excepcionales**, en este caso de enfermedad, recibiendo en noviembre de 2014 resolución en la que se le denegaba la misma. El argumento que le daban es que no seguía el tratamiento y que no corría riesgo en su salud o vida. Sin embargo el afectado aún

arrastraba las secuelas de un ictus, según acreditaban los informes médicos y seguía sus revisiones y la medicación prescrita.

Quizás todo resultaba una interpretación errónea de las autoridades pues en el año 2014 estuvo durante casi cinco meses en su país de origen, y por ello se interpretaba que abandonaba el tratamiento. Por lo expuesto, presentó recurso de reposición pidiendo de nuestra intervención ya que temía que nuevamente no se valorase de forma adecuada su estado de salud.

Tras la gestión realizada con la oficina de extranjería, nos informaron que el recurso fue desestimado pero admitían ciertas dudas en la decisión tomada. Por ello, recomendaban que se presentase una nueva solicitud para una valoración más detallada. Tras presentar esa nueva solicitud, el interesado se dirigió de nuevo a la Institución para que mediásemos al respecto, motivo por el cual realizamos nuevas gestiones con la Subdelegación del Gobierno competente. Desde la misma, tras su estudio, nos informaron que el expediente del interesado estaba resuelto de modo favorable, lo que confirmamos con el interesado.

Otro caso bastante curioso es el que nos plantearon en la queja 15/0291, donde la interesada nos trasladaba que le denegaron la autorización de residencia por arraigo social a su hija, al no admitir los medios económicos aportados los cuales a simple vista eran suficientes.

Para situarnos, la afectada, madre de dos hijos de distintas relaciones, contaba con medios económicos suficientes al tener una pensión de alimentos destinada a uno de ellos. Se trataba de una cuantía suficiente como para vivir los tres, añadiendo a esto que ejercía una actividad de autónoma. Sin embargo, en la presentación y estudio del trámite ponen en duda la viabilidad económica alegando que tal suma iba destinada sólo a uno de los menores. **La afectada no alcanzaba a comprender cómo uno de sus hijos podía regularizar su situación y otro no.**

Tras realizar gestiones al respecto con la Subdelegación del Gobierno, se nos informó que el trámite del menor destinatario de la pensión sería resuelto de modo favorable, y en relación a la otra hija acordaron que en vía recurso de reposición revisarían el caso y lo estimaran también, pues realmente la familia cuenta con medios económicos y no tenía sentido como planteábamos dotar a uno de residencia y a otro no. Agradeciendo la colaboración facilitada, concluimos nuestras actuaciones.

Requirió también de nuestra intervención la situación planteada por el afectado de la queja 15/4368, ya que al poco tiempo de presentar su renovación, le caducaba su pasaporte pudiendo esto suponer un problema para la resolución final.

En concreto, en agosto de 2015 presentó solicitud de autorización de residencia de larga duración, siendo titular de una tarjeta de familiar de comunitario. La residencia de la que era titular respondía a su madre, siendo su deseo poder disponer ya de una residencia independiente. El problema se centraba en la renovación de su pasaporte, que le vencía unos meses después, pudiendo coincidir con el trámite de la residencia, pidiendo por ello nuestra intervención.

Tras realizar las gestiones pertinentes con la Subdelegación del Gobierno, y atendiendo a las circunstancias excepcionales, se comprometieron a agilizar al máximo el expediente, remitiendo al poco tiempo las tasas al interesado para que las pagase y poder resolver pronto su petición.

Dentro de la misma temática pero tocando otro aspecto, algo tan delicado como es la sanidad, nos trasladaron desde una orden religiosa que el afectado de la queja 15/1045 planteaba requerir en su momento la

asistencia sanitaria para la renovación de su autorización de residencia. Se trataba de un niño que estuvo en situación de desamparo, comunicada por la Delegación Territorial de Igualdad y Bienestar de Sevilla, en el año 2012.

Se reconocía que el menor fue puesto a disposición de la administración en diciembre de 2012 ingresando en un Centro de Acogida. Según la documentación nació en el año 1996, teniendo en aquel momento 16 años. Se le inició procedimiento de desamparo en febrero de 2013, y se declaró en desamparo.

**Lo que se requería es que se le diese asistencia sanitaria en función de su condición de menor tutelado por la administración.** Esto era preciso al objeto de la renovación de su residencia, ya que tuvo una autorización desde finales del año 2012 a principios del 2015, y le pedían acreditar este requisito para obtener la renovación

Realizamos una gestión con el INSS desde donde nos informaron que se solucionaría el caso concreto, habiendo requerido aclaración al Ministerio competente para el resto de asuntos similares que se les planteasen. De esto informamos a los interesados quienes en poco tiempo nos comunicaron que ya se había resuelto el problema.

Sorprendente cuando menos fue el motivo que llevó al promotor de la queja 15/4825 a mantener entrevista y presentar escrito en la Institución, aunque de manera urgente fue remitida a la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales. Se trataba de un extranjero que reuniendo los requisitos presentó solicitud de abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo a trabajadores extranjeros que retornan a su país de origen. Pues bien, el problema se centraba en tener en esos momentos en trámite el expediente de nacionalidad española.

Para solventar este incidente, **presentó desistimiento al trámite de la nacionalidad, para poder acogerse al citado retorno voluntario**, sin haberlo logrado en el momento de dirigirse a nosotros al no existir aún una resolución como respuesta a su renuncia. Seguimos el asunto para poder ayudarle en la clarificación de su caso y poder acceder sin problemas a estas ayudas de retorno.

Citamos el caso de una afectada que era acusada de promover la inmigración irregular en España. La interesada compareció ante la Institución en el curso de la queja 15/1271, y es que ni ella misma lograba entender el procedimiento sancionador que tenía en curso, pues consideraba una situación absurda y que carecía de fundamento.

La interesada con absoluta perplejidad nos hacía un relato de los hechos. Según exponía, su madre llegó a España con visado de estancia por tiempo máximo de 90 días, siendo el mismo concedido por el Consulado de España en Bogotá, atendiendo a la carta de invitación que ella misma hizo. Esto con el objeto de estar en España para cuando nacieran sus hijas.

Entrando en España en julio de 2014, tenía en un principio para permanecer por el visado con vigencia hasta el mes de octubre de 2014; sin embargo en agosto de 2014 atendiendo a la normativa española y europea vigente, su madre solicitó la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano comunitario, según las indicaciones que le dieron en el propio consulado de España en Bogotá, donde la informaron que debía hacerlo al mes de su llegada.

A principios del mes de septiembre se resolvió la tarjeta solicitada, con efectos de residencia desde agosto de 2014 a agosto de 2019. Esto acorde con el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero (*BOE 28/02/2007*),

sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Por lo tanto, no alcanzaba a entender la interesada cómo tenía un procedimiento sancionador en curso por algo que no llegó a suceder ya que su madre, ni por un solo día, permaneció en España en situación irregular, detalle imprescindible para que se dé el tipo de la infracción recogida en el artículo 53.2.C de la Ley Orgánica 4/2000. Recordaba que en todo momento habían utilizado los cauces legales oportunos, tramitando correctamente las autorizaciones requeridas.

Orientando a la misma en las alegaciones, se realizó una gestión con la Subdelegación del Gobierno competente de la que recibimos informe. Según el contenido del mismo el procedimiento sancionador iniciado a la interesada se basaba en lo establecido en el artículo 53.2c) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que establecía como infracción grave: *“Promover la permanencia irregular en España de un extranjero, cuando su entrada legal haya contado con una invitación expresa del infractor y continúe a su cargo una vez transcurrido el período de tiempo permitido por su visado o autorización. Para graduar la sanción se tendrán en cuenta las circunstancias personales y familiares concurrentes”*.

Por ello, mantenían que el tipo infractor coincidía con la situación que se daba en el presente caso, ya que según los hechos la madre de la afectada llegó a España a través de una carta de invitación que ella había firmado y con un objeto determinado (asistir al nacimiento de sus nietas) y en la que expresamente se establecía el compromiso de retorno a su país a la finalización del visado concedido, que no era el establecido para solicitar la tarjeta de familiar de ciudadano de la UE.

Se consideraba pues que existía un incumplimiento de lo reseñado en la carta de invitación y se alteraba el fin de la misma, aunque matizando que se debía tener en cuenta que la infracción no tenía que ver con la estancia irregular. No obstante, reconocían que era cierto que en el transcurso de la duración del visado concedido, se solicitó la tarjeta familiar de ciudadano de la UE y le fue concedida al reunir los requisitos para ello. Por tanto, no hubo estancia irregular en momento alguno, si bien, como se ha dicho, no se utilizó correctamente el procedimiento relativo a la carta de invitación.

En consecuencia, visto los hechos y el contexto en que se habían desarrollado, y aun a pesar de que no se había actuado correctamente, podía considerarse excesivo el inicio del procedimiento sancionador, por lo que se trasladaría así al instructor del mismo por si consideraba oportuno formular nueva propuesta de resolución.

Pues bien, fue grato conocer finalmente que el procedimiento fue archivado, por lo que agradecemos la aceptación motivada de nuestra interpretación del caso que, honestamente, no merecía una respuesta sancionadora.

Terminamos el presente apartado con una investigación de oficio que dio lugar a la queja 15/0492, que pasamos a relatar a continuación:

El pasado 2 de febrero de 2015 se produjo un importante incendio en un asentamiento situado en las inmediaciones del polígono San Jorge en la localidad de Palos de la Frontera (Huelva). En el incidente ardieron chabolas y sistemas efímeros de cobijo que ocupaban centenares de personas, en su mayoría extranjera, que vivían en la zona junto a sus enseres y algunos efectos personales. Según las informaciones ofrecidas por

medios de comunicación, el incendio se propagó con gran virulencia debido al carácter altamente inflamable del material que compone estos cobijos, aunque, afortunadamente, no se produjeron víctimas de gravedad.

Evidentemente, nos encontramos ante una situación previa de gran impacto social que ha sido acometida por esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas actuaciones, afectante a las condiciones de vida de estas personas, su salud, atención a población menor, vivienda, etc.

Pero ahora, y más en concreto, las organizaciones de ayuda a estos colectivos destacaban que uno de los peores efectos que había supuesto este peligroso siniestro había sido la pérdida de la documentación que poseían muchas de estas personas y sus familias. Una documentación que siendo importante para el normal desenvolvimiento de todo ciudadano, en su caso, debido a su condición de extranjeros, adquiriría una especial relevancia.

Esta situación hacía prever la generación de una demanda destacada de gestiones para disponer de la documentación oportuna por su condición mayoritaria de extranjeros, lo que derivaría, probablemente, en una especial carga de trabajo en las dependencias y oficinas responsables.

Para intentar averiguar las medidas que, en su caso, pudieran adoptarse para atender esta singular situación, creímos oportuno conocer el criterio de los servicios municipales del Ayuntamiento de Palos de la Frontera que vuelcan sus labores en la asistencia de este colectivo, así como, en las propias dependencias de extranjería integradas en la Sub-delegación del Gobierno de Huelva, gracias a las vías de colaboración que cotidianamente ofrecen a las labores mediadoras de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Es por ello que, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 10 de nuestra Ley reguladora sobre la posibilidad de iniciar actuación de oficio, se consideró oportuno dirigir escrito ante el ayuntamiento de Palos de la Frontera y la Sub-delegación del Gobierno de Huelva, para conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias :

*“1. Informe sobre las acciones adoptadas en relación con la demanda de documentación y requisitos formales del colectivo de personas extranjeras afectados por el incendio producido en el asentamiento del polígono San Jorge.*

*2. Conocer las acciones de coordinación de la Administración Central competente junto a las intervenciones de los servicios municipales de apoyo para la gestión y desarrollo de estas posibles medidas”.*

Pues bien, en poco tiempo recibimos un completo y detallado informe de la Sub-delegación de Gobierno de Huelva, en relación con la presente queja de oficio.

A tenor de dicha información, nos congratulamos de que, finalmente, se habían adoptado las medidas que ayudaban a solventar los problemas de documentación que nos habían hecho llegar las personas interesadas y algunas entidades ciudadanas tras el incendio. En estas ponían de manifiesto la coordinación llevada a cabo con el citado ayuntamiento.

Del mismo modo, y muy ligada a la actuación anterior, recibimos queja 15/1139 de un conjunto de entidades implicadas en la promoción de los derechos de los inmigrantes planteando en su conjunto la grave situación de las personas que deambulan entre los numerosos asentamientos repartidos por varios municipios de la Huelva, sobre todo con vocación agrícola. La cuestión había sido muy estudiada por estas entidades con una larga y acreditada trayectoria de trabajo en este campo y pudimos analizarla gracias a una reunión celebrada en septiembre.

Esta suma de asociaciones había elaborado un documento integral de análisis y peticiones que ponía de manifiesto la pluralidad de intervenciones necesarias en las que estaban llamadas a desplegar sus competencias todas las Administraciones.

Por ello, decidimos canalizar nuestra investigación ante la entidad que resume en su seno esta voluntad coordinadora de políticas de atención a la inmigración, cual es el Foro Provincial de la Inmigración, residenciado en la Delegación del Gobierno de Huelva. Así nos dirigimos a su responsable trasladando las peticiones de las asociaciones y haciéndole ver:

*“Destacamos la condición que ostenta esa Delegación del Gobierno, como departamento que preside y coordina las funciones asignadas al Foro Provincial de la Emigración de Huelva, según regula el Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración y Decreto 284/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Decreto 202/2005, de 27 de septiembre, por el que se crean y regulan los Foros Provinciales de la Inmigración. Hemos de entender, ya así lo indicamos, que las peticiones y propuestas que se han elaborado desde estas entidades ciudadanas encontrarían en ese Foro el escenario de debate y estudio, así como el cauce para garantizar un abordaje multidisciplinar y coordinado gracias a la completa representación de organizaciones y Administraciones relacionadas con las materias implicadas en torno al fenómeno migratorio. En concreto, y sin perjuicio de otras consideraciones que consideren oportunas remitirnos, nos permitimos solicitarle información relativa a las medidas que se hayan desplegado en relación con las peticiones expresadas por este grupo de entidades.*

Quedamos a la espera de recibir una contestación que, al día de la fecha no se ha producido.

#### 1.7.2.4 Quejas relativas a Política Interior

Dentro de este epígrafe bajo la denominación genérica de Política Interior incluimos el relato de **quejas y actuaciones que versan sobre aspectos que atañen a la seguridad ciudadana, servicios de policía local, actuaciones de miembros de las fuerzas de seguridad y emergencias, los aspectos de protección civil, junto a temas de actividades recreativas y espectáculos.**

Dentro de los aspectos de emergencias y protección civil retomamos el relato de la [queja 14/5570](#) que se inició de oficio en relación con la organización del servicio de salvamento y extinción de incendios en Arahal (Sevilla) con motivo de un trágico suceso en el que tras un grave incendio fallecieron cuatro personas en el pueblo.

Tras la contestación ofrecida por el Ayuntamiento, procedimos a la conclusión de la queja mediante escrito al Ayuntamiento de Arahal en el que se decía:

*“(…)En otro sentido, los datos que aporta a lo largo de su escrito se pueden resumir en que “desde 1987 existe en la localidad de Arahal servicio contra incendios dado que la Ley de Emergencias de Andalucía no obliga a población menores de 20.000 habitantes a tener servicio propios y regulación interna de éstos”. El texto, tras derivar otras cuestiones a la Diputación, concluye que no existen precedentes de intervención del Parque de Écija. Recordemos que el escrito en el que se solicitaba por el Defensor la colaboración ante ese Ayuntamiento de Arahal se fundaba en los graves acontecimientos producidos el 13 de noviembre de 2014, acerca del incendio de una vivienda en la C/ Tetuán de esa*

*localidad en el que murieron cuatro personas. Un suceso que —creemos interpretar— ha debido ser un terrible referente en la sociedad de Arahal, pero que no parece que haya despertado una motivación en el propio servicio local de incendios, que apenas ha alcanzado a merecer los tres párrafos que hemos reproducido.*

*Pero es que tampoco la Junta de Gobierno Local ha considerado conveniente ilustrar esas líneas aportando otras consideraciones o posiciones desde su responsabilidad y representación institucionales, para conocer de la mano del propio municipio información y detalles del funcionamiento del Parque local y del servicio que presta. Lamentamos no haber sabido transmitir con esta iniciativa al Ayuntamiento nuestra invitación a conocer el trabajo, necesidades o proyectos de un servicio tan delicado para los vecinos de Arahal.*

*Desde luego la queja de oficio también se dirigió a la Diputación Provincial, a través del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios, que sí ha ofrecido su información y explicado el alcance de su modelo de organización provincial de estos delicados servicios a través de los instrumentos de planificación aprobados”.*

También dentro de este delicado servicio público, hemos puesto nuestra atención en el impacto que ha supuesto la Ley de Racionalización de la Administración Local (LRSAL) para la organización de los servicios de bomberos. Dejamos constancia de la apertura de oficio de la [queja 15/2220](#) dirigida a las Diputaciones Provinciales y cuyas respuestas, ultimadas en fechas recientes, están siendo motivo de análisis conjunto que concluiremos en el siguiente ejercicio.

Un año más recibimos un significativo número de quejas que exponen sus protestas por intervenciones de agentes policiales de modo abusivo o, cuando menos, inadecuado. Ciertamente el número de estos expedientes no parece excesivo; sin embargo abarcan a todos los cuerpos policiales y suponen un elemento que exige una especial atención por parte de las autoridades responsables y directivas de estos cuerpos policiales. Es cierto que, cuando los hechos relatados alcanzan una aparente gravedad, tenemos conocimiento de que se han puesto en manos de las autoridades judiciales que tramitan los correspondientes procedimientos.

En todo caso, sí hemos expresado nuestra preocupación por estos hechos y, sobre todo, porque se garantice una atención y una respuesta a cada persona que, en el uso de su propia iniciativa, exige una explicación clara y directa ante cualquier responsable policial.

Dentro de las actuaciones referidas a los Cuerpos Policiales y aspectos relacionados con la seguridad ciudadana, tratamos un lamentable suceso acaecido en Marbella (Málaga) cuando un grupo de jóvenes que habían acudido a un encuentro internacional, decidió tomar un baño en una de las playas de la localidad. El resultado terrible fue la muerte en la playa de La Venus de dos alumnos y su monitor pertenecientes a un grupo de discapacitados turcos que se encontraban realizando unas actividades. Más allá de esta terrible consecuencia, nos interesó conocer la organización de los sistemas de vigilancia o de uso de las playas. Para ello acordamos la apertura de oficio de la [queja 15/1766](#). Con fecha 5 de junio recibimos un completo informe del ayuntamiento de Marbella en el que nos relataron todas las actuaciones que asumieron a partir del incidente que concluyó con estos ahogamientos. El informe describe una reacción inmediata y una implicación destacada de los agentes de policía local y servicios municipales ante un siniestro producido al margen de toda actividad programada de la que tuviera conocimiento los servicios municipales. Analizada la

respuesta de tales servicios, procedimos a concluir la presente queja de oficio, agradeciendo la colaboración al Ayuntamiento afectado.

Relacionada con estas funciones de vigilancia, relatamos la iniciativa de oficio de la [queja 15/3022](#) para conocer los criterios de estacionamiento de autocaravanas en la localidad granadina de Almuñécar. Suele ser un tema polémico en cuanto que estos vehículos ofrecen un uso mixto entre lo vivencial y el de mero transporte, o que puede generar conflicto en la ocupación prolongada de los espacios para aparcar. El ayuntamiento nos respondió con una serie de medidas específicas de control y, en su caso, de sanción, para los supuestos de empleo abusivo de estos espacios de estacionamiento rotatorio.

En otro orden de cosas, el ejercicio de 2015 ha sido año de citas electorales. Ello ha provocado la recepción de variadas quejas por parte de los ciudadanos que han expresado sus protestas por las condiciones de presencia en las mesas electorales o problemas relacionados con la actualización de los censos y la posibilidad de garantizar su participación como electores.

Así, citamos la queja 15/1342 en la que un estudiante en Barcelona alegaba la dificultad para acudir a atender su designación de cargo en la mesa en Huelva debido al coste económico y temporal del desplazamiento. O la queja 15/3062 en la que se proponían sistemas de listas preimpresas para facilitar la lectura y escrutinio de las votaciones al Senado. En la mayoría de estas quejas, ofrecimos cumplida explicación de la normativa electoral, basada en la Ley Orgánica del Régimen General Electoral, o disposiciones de desarrollo, al igual que asesoramos sobre las vías de impugnación que podrían formularse, según los casos. Recordamos, al hilo de esta singular materia, la [queja 15/0856](#) incoada de oficio para garantizar el ejercicio del derecho del voto de las personas internas en prisión, que relatamos con más detalle en el sub-epígrafe de Prisiones.

## 1.7.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES

En este ejercicio de 2015, y referidas a las materias del presente capítulo, se han incoado 36 quejas de oficio (frente a las 28 del año anterior) por la propia iniciativa del Defensor del Pueblo Andaluz; que se detallan a lo largo del epígrafe. Así citamos las actuaciones:

- [queja 15/0341](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a carencias de personal en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 de El Ejido (Almería).
- [queja 15/0492](#), dirigida al Ayuntamiento de Palos, relativa a medidas especiales destinadas a la documentación afectada por un incendio en asentamientos de población inmigrante.
- [queja 15/0768](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a cobertura de vacantes en el personal del juzgado de primera instancia e instrucción tres de Utrera (Sevilla).
- [queja 15/0825](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a convenio suscrito entre la Consejería de Justicia y el Consejo Andaluz de la Abogacía sobre el SOAJP.
- [queja 15/0840](#), dirigida a la Consejería de Salud, relativa a acceso al tratamiento de “sofosbuvir” a favor de la población reclusa.

- queja 15/0844, dirigida a la Consejería de Salud, relativa a situación de las Unidades de Custodia Hospitalaria y atención especializada a enfermos internos en prisión
- [queja 15/0856](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a medidas que garanticen el ejercicio del voto y otros derechos electorales para las personas internas en prisión.
- [queja 15/1356](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior relativa a carencias de personal en el Juzgado de lo Penal 4 de Jaén (Violencia de Género).
- [queja 15/1495](#), dirigida al Tribunal Superior de Andalucía, relativa a Ausencia de titular en el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 2 de Sevilla.
- [queja 15/1766](#), dirigida al Ayuntamiento de Marbella, relativa a medidas de seguridad ante el ahogamiento en las playas de Marbella de dos discapacitados turcos junto a su monitor.
- queja 15/1869, dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa a Afectación de la asistencia sanitaria por falta de personal médico en el C.P. de Botafuegos (Algeciras).
- queja 15/1870, dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa a falta de personal médico en el C.P. de Morón y posible afección a la asistencia sanitaria de los reclusos.
- [queja 15/2041](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a retrasos en las coberturas de dos vacantes de Gestión en Primera Instancia nº 10 de Sevilla.
- [queja 15/2220](#), dirigida a [...], relativa a medidas de adaptación a la LRSAL en la organización de los servicios de bomberos.
- [queja 15/2536](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a problemas con la concesión de licencia de obras para la nueva sede judicial de San Fernando (Cádiz).
- [queja 15/2664](#), dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa al fallecimiento de un interno en el CP. Sevilla II que no había obtenido ni libertad condicional ni permiso por enfermedad grave.
- [queja 15/2689](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a problemas de colas y falta de atención en el Registro Civil de Dos Hermanas (Sevilla).
- [queja 15/2745](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Córdoba, relativa a continuidad de estudios de ESO para los internos del C.P. de Córdoba.
- [queja 15/2749](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a condiciones de accesibilidad en la sede judicial de Alcalá de Guadaíra (Sevilla).
- [queja 15/2783](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a dilaciones y disfunciones en el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Cádiz.
- [queja 15/3022](#), dirigida al Ayuntamiento de Almuñécar, relativa a control de estancias de autocaravanas en espacios no habilitados en Almuñécar.
- [queja 15/3028](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa al estado de las dependencias de detenidos y calabozos en la sede del Juzgado de Guardia de Sevilla.
- [queja 15/3044](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a cancelación de los servicios funerarios concertados para la Administración de Justicia en Sevilla.
- [queja 15/3045](#), dirigida a la Consejería de Presidencia, relativa a Análisis de las Memorias Anuales del Gabinete Jurídico que deben ser elaboradas según su reglamento.

- [queja 15/3046](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a medidas especiales de refuerzo en el Juzgado nº 7 de Córdoba con macrocausas a su cargo.
- [queja 15/3258](#), dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa a interno enfermo con su hermano fallecido en C.P. Morón que no obtiene el tercer grado para excarcelarlo.
- [queja 15/3414](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a Estado de las dependencias de detenidos y calabozos en la sede la Ciudad de la Justicia de Málaga.
- [queja 15/3444](#), dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa a familiares de un interno enfermo mental exigen especialistas y un trato adecuado en C.P. Morón.
- [queja 15/3671](#), dirigida ante el Defensor del Pueblo estatal, relativa a Visitas a centros de detención y custodia de detenidos adscritos a los Cuerpos de Seguridad el Estado.
- [queja 15/3734](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a rotura y caída de parte del techo de la sede del Registro Civil de Linares (Jaén).
- [queja 15/4519](#), dirigida al Colegio de Abogados de Sevilla, relativa a colapsos en la atención al público solicitante del derecho de asistencia jurídica gratuita en Sevilla.
- [queja 15/4525](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a Implantación del Protocolo de Comunicaciones Seguras entre Justicia y los Centros Penitenciarios.
- [queja 15/4648](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a retrasos en las actuaciones de los Equipos Psico-Sociales adscritos a los órganos judiciales de la provincia de Granada.
- [queja 15/5114](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a denuncias sindicales sobre el funcionamiento del Juzgado de lo Penal nº1 de Motril (Granada).
- [queja 15/6105](#), dirigida a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a dilaciones de año y medio para juicios rápidos de violencia de género en Málaga.

En cuanto al grado de colaboración de las Administraciones con el Defensor del Pueblo Andaluz en las materias que se recogen en este particular apartado, hemos de mencionar una práctica normalizada de atención colaboradora. No obstante, nunca es ocioso añadir la franca oportunidad de mejora de esta colaboración ganando agilidad y rapidez en ofrecer las informaciones necesarias para conocer y dilucidar los motivos de las quejas que nos plantean las personas y entidades. Seguiremos insistiendo en mejorar estas condiciones óptimas de información y colaboración con nuestros interlocutores ya sean las Fiscalías, Administraciones o los propios colegios profesionales, en cuanto se refiera a las actuaciones en materia de Justicia.

Por cuanto se refiere al ámbito penitenciario y de extranjería, y más allá del ámbito de supervisión competencial, procuramos obtener en vías de colaboración —y lo logramos en la mayoría de las ocasiones— las informaciones y aportaciones de otras Administraciones que coadyuvan a ofrecer la respuesta merecida que aguarda cada persona afectada.

Lamentablemente en este ejercicio de 2015 debimos concluir la queja 12/3987, seguida ante el Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla) en relación con una actuación de agentes de la policía local. Básicamente el interesado, padre del joven afectado, alegaba una intervención excedida en relación con un control de tráfico realizado en esa localidad. Para conocer los detalles del incidente, nos dirigimos a la alcaldía solicitando información con fechas 28 de agosto de 2012, 31 de octubre de 2012 y 8 de febrero de 2013, A la vista de la absoluta falta de respuesta, dirigimos un escrito formal de Advertencia con fecha 25 de abril de 2014

junto a sucesivos contactos telefónicos requiriendo la colaboración de esa alcaldía durante los días 11 y 18 de noviembre de 2014.

Según determina nuestra ley reguladora, el Defensor valoró la prolongada falta de colaboración y dispuso con fecha 19 de noviembre de 2015 la [declaración de «actitud entorpecedora»](#) (Sevilla) y su remisión al Parlamento de Andalucía para su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En cuanto a las Resoluciones dictadas en el ejercicio de 2014, propias de las materias incluidas en este Capítulo, hemos de señalar dos resoluciones que deben ser destacadas conforme al artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

Se trata de la queja 13/0679, seguida ante el Ayuntamiento de Sevilla, en relación con la situación de la sede de la antigua cárcel de la ciudad y el proyecto de su reforma para destinar un espacio singular a dar testimonio de la memoria democrática. Tras una dilatada tramitación nos vimos obligados a dictar un Recordatorio del Deber de Colaboración con esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz en enero de 2015. Al no ser atendido, debimos proceder a concluir el cierre de la queja en el mes de julio siguiente, acordando la inclusión de la citada queja en el Informe Anual al Parlamento.

Del mismo modo, la queja 15/1784 suscitó una [resolución](#) en relación con la necesidad de respuesta expresa por parte del Ayuntamiento de Almonte (Huelva) a las peticiones de los ciudadanos y vecinos. La contestación ofrecida a dicha resolución motivó igualmente la mención expresa del asunto en el Informe Anual según determina el artículo 29.1 de la ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

**1.8 MEDIO AMBIENTE**

1.8.1	Introducción	256
1.8.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	258
1.8.2.1	Contaminación acústica en el espacio urbano	258
1.8.2.1.1	Los efectos de la contaminación acústica provocada por establecimientos de hostelería	259
1.8.2.1.2	La contaminación acústica generada por instalaciones deportivas	261
1.8.2.1.3	Otros focos de contaminación acústica	263
1.8.2.2	Contaminación hídrica derivada de los vertidos residuales urbanos sin depurar	264
1.8.2.3	Cumplimiento de la Directiva Marco del Agua: buen estado de las aguas superficiales y subterráneas	265
1.8.2.4	Las actividades de granjas y fincas ganaderas que generan afecciones en el espacio urbano	267
1.8.2.5	Actuaciones relacionadas con la protección ambiental de nuestro territorio ante iniciativas públicas que pueden generar afecciones en sus valores ambientales	268
1.8.2.6	La modificación de la Ley de Montes puede debilitar la protección de estas infraestructuras verdes	272
1.8.2.7	La ejecución de las grandes infraestructuras demanda la colaboración de las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales	273
1.8.2.8	Programa de impulso a la construcción sostenible en Andalucía	275
1.8.2.9	Contaminación lumínica	277
1.8.2.10	Obligación de facilitar los Ayuntamientos información relevante en los procedimientos que se tramitan para la autorización de actividades que pueden tener relevancia ambiental	277
1.8.2.11	Sobre la conveniencia de restringir los cultivos transgénicos en algunos espacios del territorio andaluz	279
1.8.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	281

## 1.8 MEDIO AMBIENTE

### 1.8.1 INTRODUCCIÓN

En el año 2014 anunciábamos en estas páginas que íbamos a iniciar tres líneas de actuación relacionadas con la necesidad de garantizar un desarrollo económico sostenible en el espacio urbano, al entender que la protección del medio ambiente, desde una perspectiva territorial, no admitía una separación, por lo demás inexistente, entre el suelo no urbanizable y el urbano.

En primer lugar, conscientes de que nuestra Comunidad Autónoma soporta unos niveles de contaminación acústica muy superior a los de la media nacional y europea, decidimos incoar una actuación de oficio ante todos los municipios de Andalucía destinada a concienciar a los gobiernos locales de que no podían tolerar, y mucho menos autorizar, la instalación de equipos de música pregrabada o la celebración de eventos con música en vivo, sin que los locales de hostelería reunieran los requisitos legales para ello.

En esta línea, enviamos a todos ellos una Resolución en la que se incluían unas recomendaciones y sugerencias para que, de acuerdo con una jurisprudencia muy consolidada de nuestro Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y tribunales ordinarios, asumieran la responsabilidad de impedir que muchos locales de hostelería violaran sistemáticamente los derechos constitucionales de la ciudadanía a la protección de la salud, a la intimidad en el hogar familiar, a la inviolabilidad del domicilio y al descanso, sin consecuencia alguna.

Tenemos que decir que la inmensa mayoría de las respuestas recibidas ponen de manifiesto un acuerdo total con la posición mantenida por esta Institución. Es decir, los gobiernos locales tienen información y conocen perfectamente el marco legal y las consecuencias del incumplimiento de las normas. En conclusión, sólo desde la pasividad en el ejercicio de sus competencias se puede entender que la contaminación acústica provocada por hechos de esta naturaleza pueda continuar produciéndose en nuestros municipios.

La segunda línea de actuación venía referida a la necesidad de investigar y supervisar, por las consecuencias ambientales que de ello se derivan, que todos los municipios de Andalucía depuraran sus aguas residuales con la finalidad de garantizar el objetivo fijado por la Directiva Marco del Agua y garantizar para fin de 2015 el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas de la Comunidad. Esto es un paso previo y necesario para, al mismo tiempo, alcanzar el objetivo del “vertido cero”.

Dicho con otras palabras, se trataba de verificar que la Comunidad Autónoma de Andalucía iba a dar estricto cumplimiento a lo acordado por el [Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010](#), por el que se declaraba de interés por la Comunidad Autónoma de Andalucía determinadas obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas en Andalucía, en plena coherencia con la [Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000](#) y cuya ejecución tenía que haber sido efectiva para finales de 2015.

Pues bien, una vez que accedimos a distintos informes elaborados por los Colegios de Ingenieros de Caminos de Andalucía occidental y oriental pudimos verificar que decenas de infraestructuras cuya ejecución estaba prevista para la mencionada fecha límite, ni se han llevado ni se van a llevar a término en la fecha indicada.

En consecuencia, aunque más del 80% de las aguas residuales urbanas, en principio, se depura en nuestra comunidad (aunque nos consta que no todas las estaciones depuradoras de aguas residuales, EDAR, construidas funcionan o lo hacen correctamente) lo cierto es que un extraordinario número de estas infraestructuras no van a estar en funcionamiento en bastante tiempo, siendo así que además se trata de depuradoras que, en muchos casos, por la escasa entidad de población a las que van destinadas exigen una importante inversión y tienen una rentabilidad social y ambiental menor que las que se construyen en grandes núcleos de población.

Por ello, si no existe una voluntad y un compromiso claro con la sostenibilidad, va a ser muy difícil que se lleve a cabo a medio plazo la ejecución de estas infraestructuras.

Esto genera una gran preocupación en esta Institución pues supone admitir que la contaminación hídrica y del mar va a continuar por mucho tiempo, que el daño ambiental, en todo caso, es permanente e importante y que, con independencia de las prórrogas que pueda aprobar la Unión Europea, no es improbable que se impongan sanciones al Reino de España y/o a los municipios cuando es de todos conocidos que, desde hace años, se viene cobrando un canon a la ciudadanía precisamente para ayudar a la financiación de tales infraestructuras. Canon que al tener la naturaleza de impuesto no supone que el esfuerzo fiscal que haga un determinado municipio, cuente, o no, con depuradora, termine teniendo consecuencias beneficiosas en otro municipio distinto. Esto para los contribuyentes de municipios que no cuentan con un sistema de depuración y pagar el canon es difícil de entender.

El carácter impositivo del canon puede ser entendido cuando, con carácter previo, conocemos el montante total de la financiación interanual de las administraciones para conseguir el fin pretendido, al que se añadiría porcentualmente, año tras año, lo recaudado por el canon y todo ello sometido a una fecha límite y cercana.

Sin embargo, es más difícil de entender cuando no tenemos una visión clara de la financiación interanual de estas infraestructuras con cargo a los presupuestos de la Junta de Andalucía y se limita a explicar a la población que, en todo caso, el importe total del canon es inferior a la aportación que realiza la administración autonómica.

En definitiva, pagar el importante impuesto que en concepto de canon se añade a la factura del consumo del agua sin que su cobro suponga una garantía de beneficio, en términos ambientales, para la población del municipio contribuyente y sin que se sepa cuál va a ser, a largo plazo, la contribución en términos proporcionales que sobre el total va a realizar la ciudadanía, así como la fecha límite para la ejecución de todas las infraestructuras, no ayuda a dar confianza a la ciudadanía para que se sienta vinculada con los proyectos de sostenibilidad de los poderes públicos en este ámbito.

La tercera línea de actuación tenía por objeto poner de manifiesto las disfuncionalidades que afectan a nuestro espacio urbano no sólo desde la perspectiva de la seguridad vial y la accesibilidad sino también, su calidad ambiental, y ello nos parece especialmente importante en un ejercicio en el que ha tenido lugar la Cumbre de París que tantas esperanzas ha abierto en la lucha contra el cambio climático.

De acuerdo con ello, en este ejercicio hemos presentado, finalmente, el [Informe Especial](#) al Parlamento de Andalucía, que elaboramos en el año 2014, para someter a debate y consideración de los miembros de la [Comisión de Fomento y Vivienda](#) del Parlamento de Andalucía, la necesidad de apostar de manera comprometida por un modelo diferente de movilidad que necesariamente tiene que descansar en tres pilares: la potenciación de los desplazamientos peatonales, que debe ser seguro, accesible y de calidad; la apuesta clara

por el transporte colectivo como alternativa al uso de los vehículos de motor, y, finalmente, la potenciación de carriles bici funcionales, que faciliten la movilidad en la ciudad.

Es muy necesario que entendamos de una forma muy diferente a nuestras ciudades, como hemos puesto de manifiesto en la Jornada que hemos organizado en este ejercicio, con el título [Ciudades Inteligentes, Ciudades Sostenibles](#).

No tenemos un plan B, como decía el Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Ban Ki-moon, porque no tenemos un planeta B; la tarea de afrontar los retos de la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, la apuesta por una economía circular, el urbanismo de la regeneración, la rehabilitación y el reciclaje, la tolerancia cero con los delitos en el suelo no urbanizable, etc., deben ser ya unos objetivos urgentes e ineludibles de todas las agendas de los gobiernos a su escala nacional, regional y locales y la sociedad civil está esperando, más allá de las palabras, un compromiso serio para hacer realidad el cambio de modelo productivo y de hábitos de consumo. La Institución estará comprometida con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de nuestro desarrollo territorial y ambiental en los próximos años.

Junto a la mayor implicación de la Institución en la apuesta por un modelo de desarrollo económico sostenible, que es un compromiso adquirido como uno de los ejes de nuestra intervención, tanto en su vertiente supervisora de la Administración, como en el de defensa de los derechos de la ciudadanía, esta Institución tiene que estar, también, alerta a los nuevos riesgos que, a veces, el conocimiento científico puede crear en paralelo con los avances que permitan a la investigación científica dar respuestas a las necesidades de la población.

Sirva como ejemplo el debate sobre el uso de los transgénicos en nuestra agricultura y, de manera singular, sobre si debe imponer algún límite a su producción aún después de ser autorizados, con carácter general, de acuerdo con la legislación comunitaria, estatal y autonómica.

En este contexto, tramitamos la [queja 14/0752](#) en aras de que sea tenida en cuenta la [Proposición no de Ley del Parlamento de Andalucía de 26 de septiembre de 2013](#), por lo que hemos enviado una Resolución a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, en la que se sugería que hiciera llegar una propuesta a la Administración General de Estado para que, a su vez, si lo asumía, la hiciera llegar a las autoridades comunitarias con una finalidad muy concreta: que “se prohíban los cultivos transgénicos en espacios naturales protegidos y en zonas en donde la producción ecológica o tradicional tiene una presencia importante y resulta de interés social y económico”.

Por otro lado, también en línea con la necesidad de proteger el territorio andaluz de alto valor ecológico, se ha iniciado de oficio la [queja 15/3706](#) para que, tras la entrada en vigor de la [Ley 21/2015](#), de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (a nuestro juicio, puede tener efectos regresivos en varios factores relevantes con la protección de estos terrenos), la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que la Comunidad Autónoma adopte medidas, dentro de su ámbito competencial, para prevenir algunos de los efectos que se pudieran derivar de la entrada en vigor de esta Ley.

## **1.8.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

### **1.8.2.1 Contaminación acústica en el espacio urbano**

Sin lugar a dudas, como ya hemos manifestado en todos los Informes Anuales, la contaminación acústica es un problema de primer orden en relación con el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado. Problema sobre el que existe una escasa conciencia tanto por parte de los responsables públicos, como de la sociedad, lo que, sin duda, determina su contumaz presencia en nuestros hábitos de vida y comportamientos.

El ruido se soporta como algo inevitable y que forma parte de la vida cotidiana, a pesar de las afecciones de diversa índole que genera y a la creciente conciencia de los daños y lesiones que provoca y sus consecuencias en la calidad del medio ambiente, singularmente en el espacio urbano.

Su origen es diverso, aunque sabemos que el factor más determinante en el impacto de la contaminación acústica de nuestras ciudades son los vehículos a motor que consumen energía fósil. Por tanto, la disminución del factor más determinante del origen de la contaminación acústica pasa, necesariamente, por un cambio en el modelo de movilidad de nuestras ciudades.

No obstante, en los siguientes epígrafes vamos a comentar otras fuentes de contaminación acústica que tienen una incidencia singular en las personas que residen en los entornos de los focos desde donde se produce la contaminación.

#### **1.8.2.1.1 Los efectos de la contaminación acústica provocada por establecimientos de hostelería**

Continúa el goteo, sin cesar, de quejas de la ciudadanía andaluza que, de una manera injusta, se ve obligada a soportar el ruido generado por locales de hostelería y sus instalaciones anexas (mesas, sillas, veladores, etc.) y que impide el derecho al descanso, a veces viola el derecho fundamental a la intimidad personal en el hogar y, con frecuencia, vulnera el derecho a la protección de la salud.

Es escandaloso que, ya sea por mera pasividad, connivencia o por una manera errática de entender el significado del desarrollo económico y del derecho al ocio, un gran número de gobiernos locales toleren esta injusticia existiendo un marco legal, mejorable, pero más que suficiente para impedir estos atropellos. En demasiadas ocasiones no sólo toleran, sino que, incluso, de una manera proactiva, otorgando autorizaciones ilegales, permiten o facilitan que se pueda ejercer, con total impunidad, estas actividades.

Nadie puede dudar, y desde luego el Defensor del Pueblo Andaluz no lo hace, que el derecho al ocio es consustancial al ser humano, que incluso la propia Constitución lo contempla en su art. 43. Pero el ocio es un derecho de configuración legal, es decir, es un derecho que se ejerce y se disfruta en los términos y con los requisitos que contempla el legislador.

Es lamentable que, también en este ámbito, tengan que ser los juzgados y tribunales de justicia los que, poco a poco, están creando una “cultura” del respeto a esta normativa y de las lesiones que se generan a las personas con motivo de la violación de sus derechos.

Y cuando esto ocurre, como pasa en otros ámbitos, se habla de que se está judicializando el problema, cuando es, justamente, lo contrario: un sector que debería encontrar respuestas en las políticas públicas ejercidas conforme a la ley y en una sociedad civil respetuosa con las mismas, se encuentra con que, ante la ineficacia o connivencia de los gobiernos locales y, los comportamientos reiteradamente infractores e insolidarios de parte de las empresas de hostelería, tienen que ser los jueces los que, con sus sentencias, marquen las líneas rojas de los incumplimientos que dan lugar a la violación de los derechos de la ciudadanía.

Sirva de ejemplo la [queja 13/6270](#), en la que el interesado, propietario de un piso ubicado en una urbanización de Isla Canela, en Ayamonte (Huelva), nos trasladaba las molestias que venía sufriendo con motivo de los ruidos por la música de los chiringuitos más cercanos, presuntamente autorizada por el Ayuntamiento. Antes de acudir a esta Institución lo había denunciado tanto en el propio Ayuntamiento como en la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de Huelva y, en concreto, de esta última había recibido en marzo de 2012, un oficio en el que se le informaba que los chiringuitos en la playa *“son establecimientos expendedores de comidas y bebidas al servicio de las playas sin equipos de reproducción/ampliación sonora o audiovisual”, en los que “no deberán existir en el futuro emisiones de ruido por equipos de sonido”*.

Pese a la claridad de la normativa y a la información facilitada, el chiringuito impunemente continuaba funcionando, violando el descanso de los residentes de la zona. El Ayuntamiento nos informó que sólo había autorizado la emisión de música en fechas excepcionales y que, por tanto, lo denunciado era ilegal, comprometiéndose a vigilar que este tipo de actividades no se continuaran desarrollando, con lo que dimos por [concluidas](#) nuestras actuaciones.

Más escandaloso fue el supuesto de la [queja 14/0755](#), en la que un ciudadano nos daba cuenta de los ruidos provenientes de instalaciones feriales y otras actividades estivales que se desarrollan sobre terrenos de dominio público marítimo-terrestre (puerto de Garrucha, Almería), sin la autorización de la Administración titular de estos terrenos y que generan una gran contaminación acústica durante prácticamente todo el verano en las viviendas existentes cerca de este espacio.

También en Almería, pero en este caso en el municipio de Albox, el interesado nos trasladaba, en la [queja 14/2541](#) que los cuatro años anteriores a su queja había presentado en el Ayuntamiento numerosas denuncias y escritos por ruidos generados desde un establecimiento hostelero que, al parecer, habría emitido música sin estar autorizado para ello y, en algún caso, contraviniendo resoluciones municipales. Estas denuncias venían motivadas por el hecho de que el interesado residía en una parcela situada a unos 80 metros del mencionado establecimiento y en su domicilio, según sus escritos, se escuchaba perfectamente la música emitida.

En el escrito de queja se decía, además, que después de casi dos años habían logrado, en agosto de 2013, que se retiraran los altavoces de la terraza supuestamente ilegal del establecimiento, a pesar de lo cual los habrían vuelto a colocar en la siguiente primavera. También manifestaba que habían hablado en infinidad de ocasiones con la Alcaldía y que hasta ese momento sólo habían obtenido promesas de intervención, pero que la realidad era que no había actuación eficaz alguna.

Después de informar del contenido íntegro de la resolución que formulamos en la [queja 14/2491](#), que enviamos a todos los Ayuntamientos de Andalucía, informando de la ilegalidad de autorizar instalaciones de

música pregrabada o en vivo en el exterior de los locales o en interior cuando estos no están autorizados, no tiene justificación que continúen estas prácticas «contra legem».

La situación, tal vez excepcional, de la ciudad de Sevilla (aunque es un problema, también, muy presente en Málaga), en la que, ejercicio tras ejercicio se reciben decenas de quejas de esta naturaleza, nos llevó a incoar de oficio la [queja 14/4886](#) en la que hemos planteado al Ayuntamiento de Sevilla las siguientes cuestiones:

1. De los expedientes iniciados en 2013, en los que se proponía la imposición de multas, el número de expedientes que terminaron en una resolución en la que, efectivamente, se impusiera la sanción y en cuántos supuestos ésta fue ejecutada, ya sea pagándose en periodo voluntario o en ejecutivo la multa.

2. Idéntica información la interesamos sobre los expedientes iniciados en 2014 que, según las noticias publicadas en prensa, desde enero a octubre habían sido más de 600.

3. Zonas declaradas saturadas en las que, no obstante ello, se autorizaron en 2013 y 2014 nuevas terrazas o ampliación de las existentes y motivos que justificaron tales autorizaciones, pese a su ubicación en tales zonas.

A la fecha de cierre de este Informe Anual estamos pendientes de valorar la respuesta recibida del Ayuntamiento de Sevilla en esta actuación.

En relación con esta problemática debemos traer a colación el asunto que nos denunciaban en la [queja 14/5246](#) de ruidos provocados por la aglomeración y acumulación de establecimientos hosteleros con terrazas de veladores en una zona de la ciudad de Málaga, que parece que duraba ya varios años y en la que recordamos a su Ayuntamiento la obligación legal que tiene de ejercitar de forma eficaz, diligente y de acuerdo con el principio de buena administración, sus competencias en materia de protección contra el ruido, policía administrativa, control y vigilancia de actividades hosteleras, haciendo compatible la libertad de empresa y el ocio con el descanso de quienes residen en entornos ruidosos.

Para ello, recordamos que se afrontara esta problemática con una reunión conjunta entre todas las áreas municipales implicadas y la policía local. Asimismo, recordábamos la necesidad de proceder cuanto antes a tramitar la comprobación de si la zona en cuestión reúne los requisitos para ser declarada zona acústicamente saturada, con las correspondientes medidas que ello implicaría. Finalmente, y al margen de lo anterior, recordamos la normativa municipal existente en materia de veladores cuando su utilización genera ruido para las personas residentes en sus entornos, haciendo prevalecer el descanso frente a la ampliación de los negocios con terrazas exteriores.

Lo cierto es que el Ayuntamiento de Málaga nos [informó](#) que había adoptado diferentes actuaciones para afrontar este problema, tales como la Red de monitorización del ruido de ocio, los planes de acción contra el ruido de la aglomeración de Málaga, diferentes actuaciones llevadas a cabo por el "Órgano *Transversal del Ruido*", de carácter técnico y multidisciplinar, los indicadores del sistema de gestión de calidad certificada, la tramitación 650 expedientes sancionadores por infracciones cometidas en 2014 a la Ordenanza Municipal de Ruido incluso, de manera concreta, nos informaba que en el distrito Puerto de la Torre-Teatinos se habían levantado un total de 472 actas/denuncias en 2014 y 136 en 2015. Asimismo, nos informaba de otras medidas adoptadas en materia de coordinación entre diferentes departamentos municipales.

De acuerdo con ello, no cabría calificar, en este supuesto, la actitud del Ayuntamiento de Málaga de pasiva con carácter general, aunque se pueden dar determinadas situaciones de difícil justificación. Ahora bien, sabemos que cuando se llega a una situación como ésta es muy difícil cambiarla radicalmente.

#### **1.8.2.1.2 La contaminación acústica generada por instalaciones deportivas**

Cada vez con más frecuencia estamos recibiendo quejas fundamentadas en la contaminación acústica que se genera en las instalaciones deportivas. Básicamente, el problema suele tener origen en la cercanía de determinadas instalaciones deportivas (sobre todo de fútbol y pádel) a las viviendas de su entorno, siendo aquéllas autorizadas debidamente por el Ayuntamiento e incluso, en muchos casos, de titularidad municipal.

La experiencia nos ha enseñado que quienes diseñan estas instalaciones no han valorado que, con independencia de que se superen, o no, unos determinados índices acústicos, el sonido provocado por la utilización de las pistas de pádel, o de grupos de personas jugando al fútbol, termina siendo una pesadilla para muchas familias; problema que se agrava, además, con el propio ruido que generan los jugadores y con la contaminación lumínica cuando las pistas cuentan con las instalaciones para poder ser iluminadas.

El otro supuesto que genera quejas se produce cuando, en un principio, se construye una gran instalación deportiva, como es un campo de fútbol, aislado del suelo urbano. Sin embargo, el potencial desarrollo del planeamiento hace que se terminen construyendo edificios residenciales en lugares muy cercanos a estas instalaciones, con la consecuencia de que la contaminación acústica y lumínica es inevitable.

Así, en la queja 15/1265, el interesado, vecino del municipio sevillano de Olivares, presentó queja por la falta de una respuesta efectiva a las reclamaciones que había presentado ante el Ayuntamiento por unas pistas de multideporte municipales colindantes a su domicilio. Citaba, en concreto, que “el ruido sufrido en mi persona está provocando acritud para con mi familia, que al no poder descansar, por los ruidos de los partidos de fútbol, que veo desde mi ventana, a la misma altura de ésta a 3 metros de mi dormitorio con la única separación de una red. Porque no me puedo ir a la cama, esté bueno o malo, hasta que la instalación deportiva cierra. Porque no puedo abrir la ventana, ni en invierno ni en verano, porque parece de día dentro de mi vivienda por los focos y el ruido provocado y que te saca de tus casillas; por esto y por la indefensión que siento por parte de mi Ayuntamiento le pido, no, le ruego nos ayude a solucionar esta situación de desesperación que llevamos viviendo más de un año”.

Hemos iniciado las actuaciones y a la fecha de cierre de este Informe Anual aún no han finalizado las mismas, pero es del todo punto injustificable que, pese a la situación descrita y al informe de medición de contaminación acústica, no se hayan adoptado medidas por el Ayuntamiento para evitar esta situación. No obstante, de los informes recibidos se desprendía que el Ayuntamiento estaba adoptando medidas para dar solución a este problema.

Por la contaminación generada por un campo de fútbol se presentó la [queja 14/5307](#) que venía motivada por los ruidos generados por la actividad desarrollada en las instalaciones deportivas municipales denominadas “La Mosca”, a escasa distancia del domicilio del promotor de la queja, en el municipio de Málaga. En concreto, decía el interesado que *“todas las tardes desde las 16 horas hasta pasadas las 23 horas (hora*

supuesta del cierre) están entrenando y jugando al fútbol sin que las instalaciones estén debidamente preparadas para aislar de los ruidos de gritos y pitidos. Los fines de semana se agrava el problema.

Desde el Área de Deportes del Ayuntamiento se había respondido a este ciudadano que *“precisamente por la cercanía de los vecinos, este campo tiene prohibido hacer ruidos, especialmente megafonía, a partir de las 23 horas”*. En esta respuesta también se decía que *“estamos seguros que insonorizar el campo puede suponer un coste bastante alto, importe que no disponemos en el presente presupuesto”*, así como que *“no obstante, hemos pasado nota a nuestra Sección de Instalaciones Deportivas para que se estudie su coste y también si una insonorización daría los resultados pretendidos”*.

Tras interesar el oportuno informe, se practicó medición acústica un día que había muy pocas personas en la instalación deportiva por lo que el propio Jefe de Sección de Calificaciones Ambientales y Control del Ruido del Ayuntamiento de Málaga lo advierte de forma clara en su informe cuando dice que *“la fuente de ruidos es variable, y dependerá de la evolución de cada encuentro o partido”*, que *“los ruidos generados son audibles”*, y que dado que el valor obtenido está en los límites admisibles, es por lo que se puede considerar que cualquier otra medición en otro momento puede arrojar un valor que supere tales límites.

En base a este informe y a la experiencia adquirida con motivo de la tramitación de otra queja, concretamente la queja 13/5167 (que ya citamos en nuestro Informe Anual del año 2014), formulamos Sugerencia en el sentido de que, en lo que respecta a las instalaciones deportivas del campo de fútbol “La Mosca”, se atienda por el Ayuntamiento a lo que establece el informe del Jefe de Sección de Calificaciones Ambientales y Control del Ruido del Ayuntamiento de Málaga y, previos trámites legales oportunos, se indique a los gestores de estas instalaciones deportivas que deben velar por un comportamiento cívico en todos los encuentros deportivos y entrenamientos para evitar molestias al vecindario, así como para que, en todo caso, en cuanto existan posibilidades, se lleve a cabo la instalación de pantallas acústicas para las zonas de esta instalación más próximas a las viviendas.

También sugerimos que, en todo caso y previos trámites legales oportunos, se adopte por parte del Ayuntamiento un compromiso real y eficaz para llevar a cabo, en un tiempo prudencial, la instalación de pantallas acústicas antes referida, en la consideración de que dicha medida será la única que, en principio, permita corregir verdaderamente los niveles de ruido generados, o que se puedan generar, como consecuencia del desarrollo de actividades en el campo de fútbol “La Mosca”, de Málaga.

#### **1.8.2.1.3 Otros focos de contaminación acústica**

Es raro el ejercicio en el que no se presenta alguna queja relacionada con los **ensayos de las bandas de música**. Es, pues, un asunto sobre el que nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones en el sentido de que la realización de estos ensayos y las aptitudes de ocio que ofrecen a los integrantes de estas bandas no deben desarrollarse de manera que afecten, o vulneren, derechos de terceros.

Un ejemplo de ello lo encontramos en la [queja 14/2415](#) en la que un ciudadano reclamaba por los **ruidos que sufría en su domicilio a consecuencia de los constantes y reiterados ensayos de una banda de cornetas y tambores** en una explanada cercana, en la ciudad de Sevilla. Aseguraba que estos ruidos afectaban especialmente a sus dos hijos menores de edad, ya que los ensayos *“se vienen sucediendo día tras*

*día durante dos años en horario de 21:00 h. a 22:45 h. e incluso en época de Cuaresma hasta dos bandas, terminando a las 23:45 h".* Además de afectar a su familia, comentaba que conocía que también otras personas residentes en el entorno habían planteado sus quejas por estos ruidos.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Recordatorio del deber legal de observar lo dispuesto en diversos artículos de la Ordenanza Municipal contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones y Recomendación para que, en el caso, insistimos, de que no se hubiese intervenido aún en la forma que establece el artículo 27 de la reiterada Ordenanza, en sus apartados 7.c) y 8, con urgencia se dieran las instrucciones oportunas a la Policía Local para que procediera, en primer lugar, a comprobar si los ensayos de la banda de música objeto se desarrollaran en una zona convenientemente distanciada a los edificios de viviendas más cercanos.

También recomendábamos que, en el caso de que se comprobase que se estaba desarrollando un acto o comportamiento ruidoso infringiendo el citado artículo 27, o se hubieran recibido quejas o denuncias previas de los vecinos afectados, que requiriesen a sus responsables que desistieran de su comportamiento, adoptando las medidas que, a estos efectos, prevé la vigente Ordenanza contra la contaminación acústica, ruidos y vibraciones.

Un caso singular fue el de la [queja 14/4329](#), que admitimos a trámite cuando una vecina del municipio sevillano de Castilblanco de los Arroyos denunciaba los ruidos generados desde el inmueble donde se ubica la academia municipal de música y baile, en el que se desarrollan actividades de banda de cornetas, tambores y escuela de baile. Una vez estudiados los informes recibidos, que ponían de manifiesto la aparente ineptitud del local para tales actividades, formulamos resolución a la Alcaldía-Presidencia con la que se le recordaba la obligación de observar las cautelas previstas en la normativa de protección contra la contaminación acústica.

Asimismo, recomendamos, por un lado, que se procediera con urgencia, con medios personales y materiales homologados, a comprobar si el inmueble en cuestión cumplía con las debidas condiciones acústicas para actividades como las mencionadas y, por otro, que se procediera en función de los resultados obtenidos tras la comprobación.

### **1.8.2.2 Contaminación hídrica derivada de los vertidos residuales urbanos sin depurar**

Dentro de este epígrafe vamos a hacer mención a una serie de quejas, la mayoría iniciadas de oficio, que ponen su acento en la contaminación que se produce en nuestros ríos como consecuencia de vertidos de origen residuales urbanos sin depurar.

Es difícil de entender que, con los medios existentes y la "conciencia ecológica" que se ha ido creando poco a poco en estos últimos años, continúen produciéndose situaciones de abandono de espacios de alta calidad ambiental o, simplemente, que se tolere que todos los días del año muchos municipios continúen vertiendo las aguas residuales urbanas sin depurar.

En el supuesto de la [queja 14/4190](#) que iniciamos de oficio al conocer que el municipio granadino de Monachil estaba vertiendo las aguas residuales urbanas sin depurar en el cauce del río del mismo nombre, como en otros supuestos similares en los que hemos intervenido, hemos partido de la consideración de que aunque es cierto que, en principio, la competencia corresponde, en materia de saneamiento y depuración, a los Ayuntamientos, también lo es que, con objeto de auxiliar a aquellos que carecen de medios suficientes

para afrontar estas obligaciones y con el fin de asumir el objetivo de asegurar el buen estado ecológico de las aguas en 2015, nuestra Comunidad Autónoma asumió en su momento la obligación de financiar determinadas obras de saneamiento y depuración declaradas de interés de la Comunidad Autónoma por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la Comunidad Autónoma, con base a sus presupuestos y a los ingresos recaudados por el canon de mejora, debe también afrontar la financiación de la ejecución de estas obras, sin olvidar las competencias legales que tienen atribuidas los Ayuntamientos en esta materia.

En base a ello y otras consideraciones que se incluyeron en nuestra [resolución](#) sobre este asunto, se formuló a la Consejería Recordatorio del deber legal de afrontar el compromiso adquirido conforme a las previsiones de las siguientes normas: [Directiva 2000/60/CE](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas; [Ley 9/2010](#), de 30 de julio, de Aguas de Andalucía; y [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010](#), por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía, entre las que se incluye la mencionada en esta queja.

Nuestra resolución fue aceptada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que se ha comprometido a realizar un seguimiento puntual de la ejecución de estas infraestructuras.

El estado de abandono en el que se encontraba la depuradora del municipio sevillano de Aguadulce, que estaba provocando que se realizaran vertidos incontrolados sin depurar al río Blanco, hizo que iniciáramos de oficio la [queja 15/4541](#) tras conocer que la EDAR de este municipio llevaba cuatro años sin funcionar, lo que provocaba que las aguas residuales que debería depurar, pese a que pasan por su conductos e incluso por la propia EDAR, son vertidas sin depurar al río Blanco y, posteriormente, al río Genil, del que aquél es afluente.

Un grupo municipal del Ayuntamiento de Almería se dirigió a esta Institución, en la [queja 14/2416](#) con motivo de la proliferación de mosquitos y malos olores a consecuencia de la acumulación de aguas residuales en la desembocadura del río Andarax, provocando diversas incidencias en vecinos de El Puche, Los Molinos, Torrecárdenas, Recinto Ferial y Villa Blanca, de la capital almeriense. Tras recabar informes del Ayuntamiento de Almería, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Andarax, se detectaron diversos incumplimientos en materia de infraestructuras de depuración de aguas residuales, vertidos y de compromisos adquiridos, atribuibles, de una u otra forma, a todas las Administraciones implicadas, lo que motivó que se dirigiera a todas ellas Recomendación para que, a la mayor brevedad posible, se proceda de manera urgente a acordar una reunión entre Ayuntamiento, Consejería, Mancomunidad y Diputación Provincial, a fin de tratar las diversas causas de la proliferación de mosquitos, malos olores y otras alteraciones medioambientales en la desembocadura del río Andarax, y sus posibles soluciones y trabajos a desarrollar por cada Administración implicada. Ello, sin perjuicio de que ya estuvieran en marcha los trabajos de la EDAR El Bobar con los que, en principio, pudiera solventarse definitivamente este problema.

En fin, también iniciamos en 2014 actuaciones en la [queja 14/5109](#) cuando conocimos la situación en que se encontraba la ladera del castillo de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), en terrenos aledaños a la nueva biblioteca municipal, en la que, siempre según las noticias que llegaron a esta Institución, existía un vertedero ilegal

de residuos. En este año hemos dado por concluidas nuestras actuaciones cuando el Ayuntamiento nos ha informado, entre otras cuestiones, que la Gerencia Municipal de Servicios Urbanos ha incoado expediente de contratación de contrato menor de servicios para el desbroce y limpieza de las laderas sur y oeste del recinto amurallado, por importe, aproximado, de 16.000 euros.

### **1.8.2.3 Cumplimiento de la Directiva Marco del Agua: buen estado de las aguas superficiales y subterráneas**

En este ejercicio hemos continuado haciendo un seguimiento del cumplimiento del objetivo establecido por la Unión Europea y el derecho interno español de que para el 31 de diciembre de 2015 estuviera garantizado que ningún vertido de aguas residuales urbanas tuviera lugar sin estar previamente depurado, para evitar la contaminación de aguas continentales y marinas, facilitando un ciclo del agua más ecológico y limpio y para facilitar y aprovechar la reutilización de este recurso hídrico de gran magnitud, que son las aguas residuales urbanas una vez que han sido tratadas.

Pues bien, con motivo de distintas quejas, tanto de oficio como a instancia de parte y, sobre todo, como consecuencia de la [queja 15/2067](#), con base a un amplísimo y detallado informe elaborado por la Demarcación de Andalucía, Ceuta y Melilla del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, ha quedado demostrado con claridad el extraordinario incumplimiento en el que había incurrido la Comunidad Autónoma de Andalucía en aras de ejecutar las infraestructuras de interés de la Comunidad Autónoma, para garantizar el buen estado de todas las masas de agua en el horizonte del año 2015, comprometida por un Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010.

La información elaborada por el mencionado Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, sin perjuicio de algunos datos que, lógicamente, deben ser actualizados (pues desde su toma hasta la publicación del informe, la tramitación/ejecución de infraestructuras podrían haber sufrido algunas modificaciones, hecho éste que resaltamos en la petición de informe, pues es imposible una actualización absoluta y en tiempo real de los mismos, salvo, lógicamente, que el informe se elabore por la propia Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio) ponía, y pone, de manifiesto un incumplimiento extraordinario de las previsiones del Acuerdo mencionado.

Por otro lado, también nos consta que se han producido importantes incumplimientos por parte de la Administración General del Estado respecto de la ejecución de estas infraestructuras cuya financiación le corresponde a ésta por haber sido declaradas de interés nacional.

No obstante, nuestras investigaciones, aunque también se han extendido, en algunos casos, a las infraestructuras de competencia estatal, por vía de colaboración con la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, lógicamente se han centrado, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en nuestra Ley reguladora, en el control sobre la Administración Autonómica.

El hecho, sin duda positivo, de que en Andalucía más del 80 % de las aguas residuales urbanas se depuran, no puede obviar que respecto del porcentaje restante, al tratarse, en muchos casos, de pequeños y medianos municipios, la ejecución de estas infraestructuras reviste unos costes y una gestión compleja

por lo que es previsible que el objetivo del “vertido cero” sea más una obligación legal incumplida, que una realidad que está presente en Andalucía durante bastante tiempo.

La consecuencia de ese incumplimiento no es sólo causa de una posible imposición de sanciones que, tal vez, puede quedar en suspenso si tiene lugar una prórroga del plazo de cumplimiento de esta obligación, sino que el derecho constitucional y estatutario a un medio ambiente adecuado, va a continuar infringiéndose diariamente con graves consecuencias para el hábitat, que resulta afectado por la contaminación de estas aguas por los vertidos producidos con el conocimiento y, en la mayoría de las ocasiones, desde infraestructuras de titularidad pública.

Pensamos que nos encontramos ante una cuestión que sería conveniente que se tratara, de forma monográfica, en el Parlamento de Andalucía con el fin de valorar la situación real, los compromisos, el funcionamiento del canon de mejora y, de acuerdo con todo ello, diseñar una hoja de ruta que permita dotar de la necesaria eficacia, eficiencia y transparencia a las actuaciones necesarias para alcanzar ese objetivo irrenunciable de garantizar la calidad de todas las masas de agua como objetivo previo a conseguir, también, el vertido cero. El derecho constitucional y estatutario a un medio ambiente adecuado exige un posicionamiento claro a la hora de abordar este grave problema.

#### **1.8.2.4 Las actividades de granjas y fincas ganaderas que generan afecciones en el espacio urbano**

Sin lugar a dudas, uno de los sectores que deben ser impulsados en su desarrollo por los poderes públicos, de acuerdo con las previsiones constitucionales (art. 130 CE), así como con las estatutarias (art. 163 EAA), es el de la ganadería pues creemos que es un sector que supone una extraordinaria aportación no sólo al PIB andaluz y al empleo, sino que, además, tiene otros efectos colaterales positivos sobre el espacio rural y la población que allí reside.

Sin embargo, a veces la localización y/o la ausencia de medidas correctoras provocan importantes incidencias en la población, de manera muy especial cuando las instalaciones ganaderas y las granjas se localizan cerca, o lo que es peor, en el interior del espacio urbano.

Sirva de ejemplo la [queja 12/0332](#), en la que una comunidad de propietarios de un edificio de Estepa (Sevilla) presentó queja por la inactividad del Ayuntamiento ante las reiteradas denuncias contra la propietaria de una vivienda cuyo patio es colindante al edificio. En dicho patio la propietaria tenía instalado un corral de gallinas.

En este sentido, las deficientes condiciones higiénico-sanitarias en las que se encontraba dicho corral afectaban sobremanera a los vecinos del bloque de viviendas y generaba afecciones a la salubridad de sus moradores, que se vieron incluso invadidos por la aparición de ingentes cantidades de cucarachas en algunas viviendas, deficiencias constatadas incluso por el propio Ayuntamiento, tanto que en su momento se dictó Decreto de la Alcaldía por el que se ordenaba a la vecina propietaria de las gallinas su retirada, advirtiéndole que de no proceder de tal manera la actuación se ejecutaría a su costa y de manera subsidiaria. Sin embargo, ni el Decreto llegó a cumplirse, ni tampoco a ejecutarse.

Formulamos resolución en la que, tras los oportunos Recordatorios legales, recomendamos al Ayuntamiento que procediera, sin más dilaciones ni apercibimientos, a la ejecución subsidiaria de la Resolución municipal de 2010 por la que se ordenaba la retirada de los animales molestos del corral, así como para su limpieza y desinfección. También formulamos Recomendación para que, llegado el caso, si la moradora de la vivienda en cuestión persistía en su negativa a permitir la entrada de los operarios municipales para ejecutar la resolución, se procediera, sin más dilaciones ni demoras injustificadas, a solicitar autorización judicial de entrada en el domicilio. Lamentablemente, no obtuvimos respuesta del Ayuntamiento de Estepa, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

En cuanto a la [queja 14/2882](#), el promotor, propietario y residente, durante largas temporadas, de una vivienda en el anejo municipal de Alomartes, en el término municipal de Íllora (Granada), denunciaba que junto a la misma se ubica un recinto y un pabellón donde se estabulan cuatro caballos, y más en algunas ocasiones, provocando molestias de diversa índole y por las que en febrero de 2013 presentó denuncia en el Ayuntamiento de Íllora, que fue tramitada dando lugar, a su vez, a una Resolución municipal de abril de 2013, por la que se ordenaba el cese voluntario e inmediato de la actividad desarrollada, y se advertía que, en caso de incumplimiento, se procedería a la clausura y precinto del local. Para esta Resolución fue emitido informe jurídico en el que se decía que la actividad denunciada se estaba desarrollando sin licencia y que *“resulta incompatible con lo previsto en el planeamiento urbanístico, dado que el inmueble se encuentra en suelo urbano consolidado y calificado como residencial”*.

Ante la constatación de que el Ayuntamiento de Íllora, aduciendo falta de medios, no había ejecutado la resolución de Alcaldía, formulamos resolución dirigida al citado Ayuntamiento recordándole que los actos de las Administraciones Públicas son inmediatamente ejecutivos, salvo causa legal que en este caso, en apariencia, no se daba, recomendando que, sin más demoras, procediera con medios propios o con la asistencia de la Diputación Provincial, a dar cumplimiento forzoso a la resolución indicada de cese y clausura de la ilegal actividad.

El promotor de la [queja 13/5922](#), residente en el municipio gaditano de Arcos de la Frontera, nos exponía en su escrito de queja que en una parcela colindante a su vivienda se había instalado, sobre el año 2011, un establo y varios corrales.

Tras diversas actuaciones, con fecha 20 de junio de 2014 recibimos un último escrito del afectado indicando que *“hasta la fecha todo sigue igual que la primera vez que nos pusimos en contacto con Vd. Estamos siendo objeto de abandono por parte de esta Administración Local, la cual aún a sabiendas de que se está incumpliendo la legislación vigente en varias materias no hace nada al respecto, amparando dicha ilegalidad. No entendemos la protección que está recibiendo el arrendatario de dicha finca y propietario de los animales por parte del Ayuntamiento”*.

Todo ello puso de manifiesto una injustificable pasividad por parte del Ayuntamiento, con pleno conocimiento de que la actuación que se venía desarrollando no era ajustada a derecho. A la fecha de cierre de Informe Anual y pese a diversas actuaciones realizadas, no se ha obtenido respuesta a la resolución.

**1.8.2.5 Actuaciones relacionadas con la protección ambiental de nuestro territorio ante iniciativas públicas que pueden generar afecciones en sus valores ambientales**

En los últimos años, hemos iniciado diversas actuaciones de oficio cuando creemos que iniciativas generadas e impulsadas por los poderes públicos pueden tener una incidencia negativa en nuestro territorio y sus valores ambientales. Así, al tener conocimiento del proyecto de construcción, en el subsuelo de Doñana de un gasoducto para la producción y almacenamiento de gas, iniciamos de oficio, en 2013, la [queja 13/1241](#).

Tras recibir dos informes de la entonces Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, nos dirigimos a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales para que, por vía de colaboración, hiciera un seguimiento en torno a las actuaciones realizadas y/o por realizar por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En este sentido, del último informe recibido de la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales se desprende que era conveniente que volviéramos a dirigirnos a la Consejería de Medio Ambiente solicitando nuevamente información sobre este asunto. Con los datos que poseíamos, no nos era posible conocer la situación en la que se encontraba, desde un punto de vista legal y procedimental, el proyecto de gasoducto ya mencionado y sobre si procedería o no otorgar la autorización correspondiente por parte de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma como requisito previo a la aprobación del mismo por parte de la Administración del Estado.

Por ello, iniciamos nuevas actuaciones ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En la respuesta que nos ha facilitado resulta, en síntesis y respecto de las cuestiones que planteábamos en nuestra petición de informe, que no se ha llevado a cabo la evaluación conjunta de los proyectos por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; que el expediente de tramitación de la Autorización Ambiental Unificada para los proyectos de explotación, almacenamiento y conducción de gas natural “Marismas Oriental” y “Aznalcázar” se encuentra actualmente en fase de trámite de audiencia a los interesados, tras emitirse Dictamen Ambiental; que la Comisión Europea ha cerrado el Proyecto Piloto 5081/13/ENVI, sin perjuicio de que considera necesario realizar un futuro seguimiento del objeto del expediente y, por último, que en el Dictamen ambiental elaborado se ha tenido en consideración el informe del Espacio Natural de Doñana, proponiendo la no autorización de las actuaciones previstas en el proyecto “Marismas Oriental”.

Respecto del Dictamen del Servicio de Protección y Control Ambiental de la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la citada Consejería, de 8 de mayo de 2015, sobre el proyecto denominado “*Extracción, Almacenamiento y Gasoductos de Gas Natural en Entorno Doñana (Aznalcázar y Marismas Oriental)*”, sometido a trámite de audiencia de los interesados resulta que:

1. Se dictamina “*informar desfavorablemente el otorgamiento (...) para la construcción y explotación de las instalaciones contempladas en el proyecto denominado “Marismas Oriental”, por las razones expuestas en el “antecedente de hecho” décimo tercero del presente Dictamen*”.

2. Se dictamina “*informar favorablemente el otorgamiento (...) para la construcción y explotación de las instalaciones contempladas en el proyecto denominado “Aznalcázar”, en los términos municipales de Benacazón, Pilas, Aznalcázar, Bollullos de la Mitación y Villamanrique de la Condesa*”. Todo ello siempre que el proyecto

*“Azncázar” se ajuste a los requerimientos expresados en el proyecto técnico presentado por el titular, al estudio de impacto ambiental, la Declaración de Impacto Ambiental correspondiente, así como al resto de documentación complementaria aportada por el promotor a lo largo de la tramitación del expediente, y a las condicionantes establecidos en los anexos de la presente resolución”.*

A la vista de todo ello, entendimos que por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se estaba siguiendo el procedimiento habilitado para la AAU, teniéndose en consideración, a la hora de elaborar el Dictamen, el informe firmado del Director del Espacio Natural de Doñana, del que resulta que, con toda claridad, *“se propone no autorizar, de manera global, las actuaciones previstas en el Proyecto Marisma Oriental sometido a Autorización Ambiental Unificada”.*

De acuerdo con todo ello y entendiendo que, por parte de la Consejería, se estaban afrontando las competencias que le corresponde a fin de garantizar la preservación de los valores de este espacio singular, teniéndose muy en cuenta los riesgos que podría conllevar la ejecución de esa infraestructura a la vista del mencionado Informe, decidimos suspender temporalmente nuestras actuaciones, ello sin perjuicio de interesar que se nos dé traslado de la propuesta de resolución que, en su día, se elabore una vez concluido el periodo de audiencia de los interesados. A fecha de cierre de este Informe Anual no se han tenido nuevas noticias en este asunto.

En el supuesto de la [queja 14/4117](#) fue la ausencia de transparencia y los riesgos que podían conllevar las actuaciones lo que llevó a esta Institución a incoar esta actuación de oficio en la que, por vía de colaboración, nos dirigimos al Defensor del Pueblo Europeo para que esta Institución Europea evaluara la posibilidad de incoar expediente de oficio ante la posible pasividad de la Comisión Europea por la posible vulneración de la normativa medioambiental comunitaria con motivo de diversos proyectos de obras en el Peñón de Gibraltar, sobre los que habían mantenido las autoridades gibraltareñas una actitud de opacidad y falta de transparencia con el gobierno español.

Pese a que nos dirigimos al Defensor del Pueblo Europeo, el informe solicitado nos llegó directamente de la Comisión Europea, en el sentido de que no se consideraba que se hubiese infringido el derecho ambiental comunitario. Ante tal circunstancia, la Defensoría Europea nos comunicó que iba a archivar la actuación de consulta abierta tras nuestra petición de colaboración. En este caso y no obstante, aun respetando la decisión de la Defensoría del Pueblo Europeo, trasladamos a ésta que:

*“... ante la incidencia ambiental que las obras que se ejecutan en la Zona Oriental del Estrecho pueden tener en el mencionado espacio y en aras de que se tutele la preservación de esa biodiversidad que se encuentra sometida a diversas amenazas, hemos decidido dirigirnos a Vd. a fin de someter a su consideración, ante la amplísima información existente sobre estos hechos, la procedencia de iniciar de oficio una investigación sobre si las autoridades comunitarias, ante la pasividad con la que han tratado este asunto, al no exigir a las autoridades británicas la observancia de lo previsto en la mencionada Directiva y otras normas protectoras del medio ambiente, aprobadas por órganos comunitarios, han incurrido en un supuesto de “mala administración”. Es decir, nuestra solicitud de que se tome en consideración este asunto y, en su caso, se intervenga, se enmarca dentro de las previsiones del art. 3, aptdo. 1, de la Decisión del Parlamento Europeo 94/262/CECA, CE, Euratom, de 9 de marzo de 1994, sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, que establece*

*que «El Defensor del Pueblo procederá a todas las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios, bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de una reclamación. Informará de ello a la institución u órgano afectado, que podrá comunicarle cualquier observación útil».*

En cualquier caso, aunque del escrito de la Institución Europea se desprendía que no consideraban oportuno incoar un expediente de oficio, sino proceder a cerrar el procedimiento de consulta tras nuestra petición de colaboración, decisión ésta que lógicamente respetábamos, aunque sí que esperábamos y deseábamos que, si a resulta de las conclusiones de la Comisión Europea o de cualquier otra información a la que pudiera tener acceso resultara que se ha podido infringir alguna norma comunitaria como la establecida en el art. 7, apdo. 1, de la Directiva 2011/1992, de 13 de diciembre, o cualquier otra que se pudiera producir y no reaccionaran frente a las mismas las autoridades comunitarias, se iniciasen las actuaciones que, en su caso, se consideraran oportunas.

En el supuesto de la [queja 15/0871](#) iniciamos también de oficio nuestras actuaciones, en este caso ante la Junta de Andalucía, cuando tuvimos conocimiento de la reducción del nivel de protección de 10 hectáreas del Parque Natural de Grazalema para facilitar el desarrollo urbanístico del municipio gaditano de Villaluenga del Rosario, cuyo suelo urbano total poseía una extensión aproximada de 8 hectáreas, al considerar esta Institución, en principio, injustificable la medida que debilita la protección del citado parque natural.

Del informe que recibimos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se desprendía que, en definitiva, era la necesidad, según el mencionado Decreto, de “*garantizar el desarrollo urbanístico ordenado*” de este municipio ante el agotamiento del suelo urbano y urbanizable que poseía, lo que determinaba el cambio de zonificación y posibilitaba el cambio de clasificación de 10 hectáreas de suelo protegido del PORN del Parque Natural Sierra de Grazalema, si el Ayuntamiento decidiera incorporar todo ese suelo, o parte del mismo, al proceso urbanizador una vez tramitada la oportuna modificación o, en su caso, revisión del planeamiento. Es decir, cualquiera que fuera la decisión que adoptara el Ayuntamiento y sin perjuicio de la aprobación definitiva del planeamiento municipal por parte de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el Decreto 72/2015 había facilitado que el municipio pudiera, para “*garantizar el desarrollo urbanístico ordenado*” de su núcleo de población, incorporar un máximo de 10 hectáreas al suelo urbanizable.

Esta nueva “zonificación”, que facilita un cambio de clasificación total o parcial de esta extensión del territorio, la Viceconsejería consideraba “*técnicamente adecuada*” -pues “*supone el 0,01% de la superficie del parque natural, por lo que difícilmente puede calificarse como amplia*”, esta Institución ha considerado extraordinariamente amplia, pues habiéndose justificado en la necesidad de garantizar el desarrollo urbanístico ordenado, si el Ayuntamiento, haciéndose eco de esa posibilidad que se le brinda, incorporara las 10 hectáreas a su suelo urbanizable, aumentaría en más del 100% el suelo urbano que actualmente posee el municipio, que es aproximadamente de 8 hectáreas.

Incluso con que sólo incorporara el 50% de ese suelo supondría clasificar, como suelo urbanizable, más del 50% del suelo urbano que posee ese municipio. Pero es que esto acontece, además, como advertíamos a la Consejería, en un municipio que, según los datos del INE a 1 de enero de 2014, poseía 456 habitantes.

Consideramos que el cambio operado en la legislación urbanística, contrario completamente al “urbanismo de ensanche”, unánimemente criticado por la doctrina jurídica, los urbanistas y los poderes públicos, desaconseja facilitar posibles desarrollos urbanísticos que sean contrarios a un uso racional del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales, la apuesta decidida por la rehabilitación y, en definitiva, el compromiso con la sostenibilidad como omnipresente en el desarrollo urbanístico. Sirvan, como botón de muestra, textos normativos, así como los contenidos en los artículos 2 y 10 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas, o la propia LOUA, cuando en su art. 3 establece los fines específicos de la actividad urbanística.

Todo ello nos llevó a la conclusión de que estaba injustificado el cambio de la clasificación del suelo y la extensión del territorio que pasaba a ser calificado como zona C, por lo que [formulamos](#) a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, además de un Recordatorio de deberes legales, Recomendación para que, a la mayor urgencia y previos los trámites legales oportunos, se procediera, con participación de las asociaciones medioambientales, a reconsiderar la reducción del nivel de protección de 10 hectáreas del Parque Natural Sierra de Grazalema que se opera mediante el Decreto 75/2015, sin perjuicio de que se estudiase, con rigor, las necesidades reales de suelo que pudiera requerir el desarrollo urbano de Villaluenga del Rosario para dar respuesta a las demandas de la población, pero teniendo muy presentes los principios de sostenibilidad, absolutamente omnipresente en nuestro Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), como prueban las menciones a dicho principio en los artículos 10.2.4º, 28.1, 37.1.15º, 48.3.a), 56.1.a), 57.3, 157.3.1º, 196, 197, 202, 203 y 204.

Esta resolución no fue compartida por la citada Consejería, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía aunque, en este caso, entendimos que esta no aceptación obedecía a discrepancias técnicas.

#### **1.8.2.6 La modificación de la Ley de Montes puede debilitar la protección de estas infraestructuras verdes**

La entrada en vigor de la reforma de la Ley de Montes trae consigo el riesgo de una menor protección y una mayor flexibilidad para su cambio de uso cuando los montes son calcinados, que sólo puede ser paliada por la adopción de medidas por parte de las Comunidades Autónomas para “amortiguar” estos efectos. La adopción de posibles medidas en esta línea está prevista en el propio texto legal de la Reforma de la Ley de Montes.

Por tal motivo, iniciamos de oficio la [queja 15/3706](#) al conocer que se había aprobado la [Ley 21/2015](#), de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (en adelante LM2003). La entrada en vigor del mencionado texto legal (a los tres meses de su publicación en el *BOE*) podría suponer, a nuestro juicio, un retroceso en la protección que el anterior texto legal dispensaba a nuestros montes cualquiera que fuera su naturaleza.

En este contexto normativo y competencial, la razón de ser de nuestra queja de oficio no se encontraba en la necesidad de que la Comunidad Autónoma valore la necesidad de adoptar medidas para amortiguar las consecuencias de la entrada en vigor de las modificaciones operadas por la nueva Ley.

A modo de conclusión, entendimos que la regulación contemplada en el art. 50 de la LM2003 con motivo de la reforma de 2006 era adecuada, lógica y congruente con los fines de la Ley. Justamente por ello creemos que la Comunidad Autónoma no debe añadir supuesto alguno a los contemplados en los números 1º, 2º y 3º de la Ley sino al contrario, establecer criterios para interpretar adecuadamente los supuestos en los que la Comunidad Autónoma podría acordar, en ejercicio de sus competencias, las excepciones contempladas en el art. 50 a las mencionadas prohibiciones.

Creemos que regular esa exigencia de protección para todo los montes cualquiera que sea su titularidad y mantener las prohibiciones contempladas el art. 50 LM2003, sin añadir excepción alguna y estableciendo unos criterios de interpretación sobre las excepciones restrictivas en términos ambientales es el camino a seguir.

Por todo ello, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con objeto de sugerirle que se valorase la conveniencia de impulsar desde la Consejería la aprobación de unas normas que:

*“1º. Establezcan la obligación para todos los titulares privados de montes de la Comunidad Autónoma de que en el plazo que se establezca en esta disposición, doten a tales bienes de un proyecto de ordenación de montes, plan dasocrático u otro instrumento de gestión equivalente que garantice su protección.*

*2º. Para el caso de que esta propuesta, que consideramos no sólo aconsejable, sino muy necesaria, motivadamente no se aceptara, Sugerimos que, al menos los montes de titularidad privada que se encuentren en algún territorio que haya sido acreedor de alguna protección especial por su singularidad, fragilidad, valor ambiental etc. cualquiera que sea la tipología de su protección, se exija que se dote de un instrumento de la naturaleza de los ya comentados.*

*3º En uno u otro caso Sugerimos que se cree una línea de ayudas de distinta naturaleza sometidas a un plazo temporal determinado para facilitar a los titulares de estos montes el que se doten de los mencionados instrumentos.*

*Tales ayudas deberían tener en cuenta las circunstancias socioeconómicas de los titulares de los inmuebles y la entidad de los proyectos que deben de afrontarse.*

*4º Sugerimos que se regulen las consecuencias que se pueden derivar del incumplimiento de los titulares de montes privados de no dotar a estos inmuebles de tales instrumentos de protección estableciendo entre otras la posibilidad de expropiación cuando se den las circunstancias contempladas en la legislación.*

*5º. Sugerimos que la norma Autonómica no contemple otros supuestos de excepción a los cambios de uso contemplados en el art. 50 de la LM 2003 respecto de los montes incendiados que los recogidos en los números 1º, 2º y 3º del mismo, no haciendo uso de la nueva posibilidad que se contempla de establecer cambios de uso “cuando concurren razones imperiosas de interés público”, estableciendo por el contrario criterios para interpretar en qué supuestos se podría autorizar el cambio de uso respecto de las tres excepciones contempladas en el citado art. 50 de la LM2003. Esto último, con la finalidad de que no se consoliden modelos de planeamiento urbanístico o directrices de política agroforestal que permitan con su uso un grave daño ambiental incompatible con el desarrollo urbanístico y económico sostenible que debe ser una referencia ineludible en toda actuación de entidad que se lleve a cabo sobre los montes cualquiera que sea su titularidad”.*

Podemos afirmar que, a finales de este ejercicio, hemos obtenido una respuesta muy positiva de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que comparte, en gran medida, nuestra preocupación y, entendemos, que están dispuestos a adoptar medidas en la línea señalada en nuestra resolución.

### **1.8.2.7 La ejecución de las grandes infraestructuras demanda la colaboración de las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales**

Iniciamos de oficio la [queja 15/0468](#) cuando tuvimos conocimiento de la existencia, a través de los medios de comunicación, de una discrepancia entre el Ayuntamiento de Málaga y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre la capacidad y características que había de tener la tercera depuradora que estaba previsto construirse para la ciudad de Málaga que impedía que se ejecutara. Esta discrepancia y el hecho de no ponerse en marcha las obras de ejecución suponían que la depuradora del Guadalhorce estaba soportando una gran sobrecarga al asumir el tratamiento de aguas residuales de otros cuatro municipios.

Ante esta situación y merced a este conflicto de naturaleza, al menos, aparentemente técnica, se estaba perjudicando, en última instancia, a la ciudadanía afectada y a su derecho a un medio ambiente adecuado; de ahí que iniciáramos una actuación de oficio con una clara intencionalidad mediadora con objeto de tratar que las Administraciones Públicas implicadas acercaran posturas y adoptaran una decisión de consenso técnicamente viable y eficiente para garantizar la entrada en funcionamiento de la denominada depuradora.

La discrepancia de fondo se concretaba en que mientras que el Ayuntamiento consideraba imprescindible que la EDAR se ejecutara en los términos y características sobre capacidad acordadas en su día por el Consejo de Gobierno, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio consideraba que no era necesario que poseyera esa capacidad pues si los municipios que actualmente vierten en la depuradora de Guadalhorce tratan previamente sus aguas, no se produciría la sobrecarga que, en la actualidad, está soportando. En consecuencia, en tal caso bastaría con que la nueva depuradora tuviera menos de un 50% de la capacidad inicialmente prevista (en torno a 43.000 m<sup>3</sup> de capacidad de tratamiento).

Tras recibir los informes técnicos que aclaraban las dos posiciones de estas Administraciones territoriales, llegábamos a la conclusión, que trasladamos en la [resolución](#) de que no era fácil llegar a un acuerdo pues cualquiera de las dos alternativas, básicamente planteadas, invalidaba, de alguna manera, o condicionaba seriamente la otra, en unos proyectos en los que el consenso entre administraciones es imprescindible por diversas razones y no sólo financieras.

Así las cosas, en primer lugar, resulta que el proyecto, tal y como estaba previsto en septiembre de 2011 para la ejecución de la EDAR Norte, no parecía que estuviera dispuesto a asumirlo la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por lo que la situación de la EDAR de Guadalhorce es insostenible si no se amplía su capacidad actual de tratamiento, o se le descarga del exceso de caudal y carga contaminante afluente. En segundo lugar, mientras tanto se están vertiendo miles de toneladas de materia orgánica contaminante al cauce del río Guadalhorce, con la consecuencia de que, además, inevitablemente se va a incumplir, flagrantemente, el objetivo de conseguir el vertido “cero”, garantizando el ciclo integral del agua en lo que concierne a la depuración de los vertidos mencionados en nuestra resolución.

Por ello, formulamos a los citados organismos Sugerencia en el sentido de que, a la mayor urgencia, se mantuviera una reunión entre representantes de ambas administraciones a fin de, o bien dar cumplimiento, en lo que concierne a estas infraestructuras, a lo previsto en el [Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010](#), por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas a alcanzar el objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía o, alternativamente, si hubieran aparecido nuevos criterios de apreciación que, por razones técnicas, financieras, o ambas a la vez, hicieran aconsejable modificar las previsiones iniciales para dotar de estas infraestructuras a los municipios mencionados en este escrito, se hiciera un esfuerzo serio y responsable para buscar fórmulas de consenso y poder afrontar, a la mayor brevedad posible, la ejecución de las infraestructuras para garantizar el tan mencionado objetivo del vertido “cero”.

Entendemos que tanto la Administración autonómica como el Ayuntamiento de Málaga están, constitucional y estatutariamente, obligados a hacer un esfuerzo de entendimiento que únicamente puede tener un resultado: que se determine cómo se va a afrontar, con carácter de urgencia, la depuración de los vertidos de estos municipios, evitando la permanente contaminación que se está produciendo y los riesgos de mantener el funcionamiento de la EDAR del Guadalhorce en las actuales circunstancias.

En este contexto, si lo vieran necesario o conveniente, esta Institución ofrecía su colaboración para facilitar que se llegue a un acuerdo que, por razones de interés público, es inaplazable.

Esta resolución ha tenido una respuesta favorable de estas Administraciones ya que se desprende del contenido de ellas que se va a mantener este encuentro entre ambas para intentar llegar a un acuerdo.

La situación en la que se encuentra el vertedero de la ciudad de Jaén motivó la incoación de oficio de la [queja 15/0924](#). El problema, básicamente, era que el vertedero tiene, prácticamente, agotada su capacidad y existen dificultades de toda índole para afrontar su ampliación, por lo que el Ayuntamiento de la ciudad había optado, como solución, por plantear a la Diputación Provincial de Jaén la posibilidad de utilizar la planta de residuos ya existente de RESURJAÉN (Residuos Urbanos de Jaén), en su prestación de servicios y titularidad de la citada Diputación Provincial.

Tras obtener la información interesada, procedimos a [formular](#) Sugerencia al Ayuntamiento de Jaén y a la Diputación Provincial en el sentido de que, por parte del Ayuntamiento y de la Diputación Provincial, teniendo en cuenta la información previa que ya poseían, adoptaran las medidas oportunas a fin de mantener una reunión constructiva lo más pronto posible para aclarar los términos en los que se podría llegar a un acuerdo que, posteriormente, se plasmara en un Convenio que permitiera afrontar la ampliación de la actual Planta de Tratamiento y Eliminación de Residuos Sólidos de titularidad provincial, garantizándose la financiación de los costes que conllevaría el proyecto, su ejecución y puesta en funcionamiento y los gastos derivados de su adecuado mantenimiento y conservación.

A estos efectos, el titular de esta Institución ofrecía su total disponibilidad para, si lo consideraban oportuno, o necesario, las partes, mantener un encuentro en la sede de esta Institución, o en el lugar que determinaran, para facilitar, por la vía de la mediación, un acuerdo entre ambas Administraciones que permita que se dé una respuesta necesaria y urgente al problema que afecta a la población de Jaén en este ámbito.

En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio formulamos Recomendación para que, dado que existe un riesgo de que se continúe contaminando las aguas subterráneas como con-

secuencia del estado de las infraestructuras del vertedero municipal, se interese una respuesta urgente de la empresa concesionaria y, una vez oída ésta, se dicte, a la mayor urgencia, la resolución que proceda a fin de que se ejecuten las medidas que la Delegación Territorial de esa Consejería en Jaén decida llevando un seguimiento puntual de las mismas.

Sobre ambas cuestiones hemos recibido, en principio, una respuesta esperanzadora pues parece que se iba a celebrar una entrevista entre representantes del Ayuntamiento y de la Diputación Provincial para intentar llegar a un acuerdo que resuelva definitivamente el problema y, de otro, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio estaba adoptando las medidas para impedir que se produzca una contaminación de entidad de las aguas subterráneas. En todo caso, continuamos nuestras actuaciones para conocer el resultado de esos encuentros y de la resolución que finalmente se adopte sobre la contaminación de las aguas subterráneas.

### **1.8.2.8 Programa de impulso a la construcción sostenible en Andalucía**

Sin lugar a dudas, la adopción de medidas destinadas a impulsar el cambio del modelo energético debe merecer una valoración muy positiva. Sin embargo, es muy importante vigilar la eficiencia, adecuación, proporcionalidad congruencia, etc., de todas las medidas que se adoptan con objeto de optimizar los resultados, facilitando la transición entre un modelo basado en el consumo de combustibles fósiles, hacia otro modelo ahorrador, eficiente y que se apoye en las energías renovables, como requisito imprescindible de la sostenibilidad.

En este contexto, abrimos de oficio la [queja 15/1289](#) cuando tuvimos noticias, a través de los medios de comunicación, de que, al parecer, algunas empresas instaladoras estaban ofreciendo presupuestos de ejecución, fundamentalmente para la sustitución de ventanas que dotaran de una mayor eficiencia energética a las viviendas, a un precio superior al del mercado. Hecho éste que denunciaban los consumidores que se sentían satisfechos por las subvenciones que, con cargo a los presupuestos públicos, recibían al acogerse al programa de Impulso a la Construcción Sostenible en Andalucía.

La Institución, después de hacer una valoración del informe recibido, [formuló](#). Recomendación para que, a la mayor urgencia posible y previos los trámites legales oportunos, se aprobara un plan de inspección destinado a investigar y, en su caso y en función de los resultados, a denunciar a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía si, en el marco de la convocatoria realizada para acceder a las ayudas concedidas con cargo al Programa de Incentivos para el Desarrollo Sostenible de Andalucía, se encontraban indicios de que alguna empresa colaboradora habría podido incurrir en las conductas prohibidas por la convocatoria.

Finalmente, tuvimos una respuesta muy positiva de la Agencia Andaluza de la Energía a nuestra resolución: ésta nos informó de las medidas adoptadas, en el marco del Programa que se tramitó con carácter urgente y coyuntural al que se refería la queja de oficio que incoamos, destinadas a favorecer la competencia y la libertad de elección de los potenciales consumidores, proporcionar información al consumidor y prevenir, denunciar y, en su caso, sancionar las posibles conductas contrarias a la competencia ante la Agencia Andaluza de la Competencia. También nos aclaraba que no era que consideraran complejo asumir el contenido de la Disposición Sexta, apartado 1, del Decreto-Ley 1/2014, sino que lo que es complejo es establecer un valor de mercado para la distintas tipología de actuaciones incentivadas, dada la casuística que se puede presentar en cada caso. Sin perjuicio de ello, nos informara de lo siguiente:

1. Que ante las dudas surgidas, la Agencia había elaborado un proceso de evaluación, seguimiento y control del coste de estas actuaciones, que permitiría llevar a cabo una evaluación de las condiciones de precios de mercado ofrecidos por estas empresas respecto de las actuaciones objeto de las subvenciones.

2. Que la revisión administrativa abarcaba el 100% de las solicitudes de reembolso y que, en base al Plan de Seguimiento y Evaluación 2015 de la Agencia Andaluza de la Energía, se visitarían todas las empresas acogidas al Programa de impulso a la Construcción Sostenible y a un gran número de los inmuebles de las personas beneficiarias, en total 18.805 vistas.

3. Se asumía el compromiso claro de que, si a resultas de las actuaciones incluidas en el mencionado Plan, se detectasen indicios de una potencial alteración de precios de mercado, la Agencia daría traslado a la Agencia de la Competencia de Andalucía, ello sin perjuicio de adoptar las medidas previstas en el Decreto-Ley 1/2004, de 18 de marzo, sobre suspensión cautelar de las empresas colaboradoras que hubieran incurrido en tal práctica o pérdida del derecho al cobro del incentivo o reintegro, según procediese.

A la vista de ello, entendimos que, por parte de la Agencia Andaluza de la Energía existía un compromiso claro para investigar y, en su caso, adoptar las medidas oportunas frente a las empresas que incurrieran en las prácticas cuya eventual realización motivó la apertura de esta queja de oficio.

### **1.8.2.9 Contaminación lumínica**

Diversas son las causas que motivan la presentación de quejas relacionadas con la contaminación lumínica, aunque lo cierto es que la mayoría están muy relacionadas con instalaciones deportivas que precisan grandes fuentes de iluminación y que están cerca, o incluso insertadas, en zonas residenciales.

Tal fue el caso de la [queja 15/1148](#) en la que el interesado, presidente de una asociación de vecinos de Málaga, nos indicaba que, desde hacía años, los vecinos de una barriada colindante con el campo de fútbol “El Duende” venían sufriendo la contaminación lumínica provocada por estas instalaciones deportivas. Las denuncias de la asociación se iniciaron en 2011, cuando llevaba un año en funcionamiento el campo de fútbol.

Aunque el Ayuntamiento nos informó de las distintas medidas y normas que se venían aplicando para minimizar los efectos de las celebraciones de eventos deportivos en el vecindario, consideramos que no eran suficientes pues el problema continuaba, como nos había hecho saber el interesado durante la tramitación de la queja.

Tras dirigimos al Ayuntamiento de Málaga, éste, en sus respuestas, nos informó que se habían reunido con representantes vecinales de la zona y que se iba a llevar a cabo una medición de intromisión lumínica en el domicilio de las viviendas por parte de una empresa y, una vez fuera realizada dicha medición y comprobados sus resultados, se determinarían los pasos a seguir según el resultado que arrojará dicha medición.

Posteriormente, el Ayuntamiento nos informó, tras realizar la medición lumínica sobre las instalaciones del campo de fútbol, que la misma había dado un resultado desfavorable, detectándose intromisión lumínica por encima de los valores máximos permitidos en la normativa y que, a consecuencia de ello, se había instado al Área municipal de Deportes a que adoptara las medidas correctoras en el plazo de 15 días, aunque posteriormente se había ampliado este plazo teniendo en cuenta la imposibilidad de tramitar un expediente de contratación para realizar los trabajos.

Por tanto, entendimos que la problemática objeto de esta queja se encontraba en vías de solución, pues debía esperarse un tiempo prudencial y razonable para que se tramitara por el Área de Deportes municipal el expediente administrativo de contratación pública para la ejecución de las medidas correctoras en las instalaciones lumínicas del campo de fútbol. Por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque indicamos al interesado que si transcurría ese tiempo prudencial y razonable sin que se hubieran ejecutado esas medidas correctoras y no obtenía una explicación satisfactoria por parte del Ayuntamiento, se pusiera en contacto con nosotros para prestarle nuestra colaboración nuevamente.

### **1.8.2.10 Obligación de facilitar los Ayuntamientos información relevante en los procedimientos que se tramitan para la autorización de actividades que pueden tener relevancia ambiental**

Un grupo ecologista presentó la [queja 14/0174](#) denunciando que el Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla) había obviado en su informe a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la **situación urbanística de los terrenos afectados por la prórroga de una actividad de explotación de recursos mineros**.

Después de realizar distintas actuaciones, concluimos que, de haber conocido la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que el suelo afectado por la primera prórroga de la concesión minera de Sierra de Morón es suelo no urbanizable protegido, hubiera contado con otros elementos de juicio a la hora de otorgar la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), pues quizás ésta no hubiera sido exactamente la que se ha dictado sin contar con el dato urbanístico.

De esta forma, la omisión, por parte del Ayuntamiento, de las características urbanísticas del suelo afectado por la actuación, constituyera, a juicio de esta Institución, un incumplimiento del deber de buena administración a que toda Administración está obligado, previsto en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía –que hace referencia a la “información veraz”, y de los principios generales previstos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, especialmente los relativos al sometimiento al principio de legalidad, que traen causa, a su vez, de las menciones de los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución.

Por tal motivo y en base a las consideraciones que hacíamos en nuestra resolución, formulamos al Ayuntamiento de Morón de la Frontera:

- Recordatorio de la obligación inexcusable de respetar, en el cumplimiento de sus cometidos y en el desarrollo y desempeño de sus competencias legales, los principios generales previstos en los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución, 3 de la Ley 30/1992 y 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente en lo que respecta a la buena administración y a la obligación de facilitar información veraz, a la buena fe, a la colaboración, a la seguridad jurídica y al sometimiento al principio de legalidad.
- Recomendación para que, en lo sucesivo, ese Ayuntamiento no volviera a omitir datos de trascendencia medioambiental que deban ser tenidos en cuenta por otras Administraciones Públicas para adoptar una decisión.
- También recomendamos que se adoptaran las medidas que se consideraran oportunas para que, con urgencia, se subsanara la omisión de información a la Consejería de Medio Ambiente y, en consecuencia,

se le informara de la clasificación y calificación urbanísticas del suelo afectado por el proyecto de primera prórroga de la concesión de explotación de aprovechamiento de recursos mineros de la Sección C) “Sierra de Morón”, número 7.200.

En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, formulamos Recordatorio de que, debe estar, en todo caso, la relativa a las características urbanísticas del suelo afectado por la actuación prevista pues, como dice la Jurisprudencia, el urbanismo se encuentra en evidente y creciente relación con el medio ambiente. También se le dirigieron dos Recomendaciones:

- Recomendación para que, en lo sucesivo, en caso de observarse que los municipios pueden haber omitido datos de trascendencia medioambiental en sus informes a los efectos de un procedimiento administrativo de prevención ambiental, como puede ser el dato relativo a la clasificación y calificación urbanística del suelo afectado por una actuación, plan o programa, se proceda a indagar por otros medios, evitando dictar actos o resoluciones que puedan ser incompatibles con la ordenación preestablecida y que, en todo caso, no tengan en consideración ésta.

- Recomendación para que, en el concreto caso que nos ocupa, se proceda, previos los trámites legales oportunos que fueran procedentes, a su revisión, teniendo en cuenta que los suelos afectados por la actuación tienen, hasta el momento, la consideración de suelo no urbanizable categoría 1 (conservación prioritaria) grupo 1 (frondosas) y teniendo en cuenta que dicha información fue omitida por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera, adoptándose, una vez evaluada la situación ambiental del proyecto que se pretende autorizar sobre suelo no urbanizable de especial protección, la decisión que corresponda.

De las respuestas enviadas por la Consejería y el Ayuntamiento se desprendía que no habían aceptado nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía aunque, en este caso, sí se había respondido a nuestra resolución. No obstante, el Ayuntamiento de Morón de la Frontera, justo al cierre de este Informe Anual, ha remitido escrito solicitando que se tenga por aceptada la resolución en base a la respuesta que, en su momento, dio. Dicho escrito será valorado por si fuera procedente modificar el sentido del cierre de actuaciones de esta queja respecto del Ayuntamiento de Morón de la Frontera.

El interesado de la [queja 15/4481](#) llevaba años sufriendo la contaminación acústica provocada por una pequeña industria existente en los bajos del inmueble donde residía. Ante este hecho, había solicitado del Ayuntamiento jiennense de Andújar copia del informe de medición que, en su momento, se practicó sobre la citada actividad, así como una copia del proyecto básico de adaptación del local comercial, reiterando otra petición del mismo documento realizada en mayo de 2015, sin que ninguna de estas dos peticiones hubiera sido respondida ni, al parecer, motivada la falta de entrega de los documentos solicitados.

El Ayuntamiento, por su parte, nos informó, entre otros extremos, que *“Cuando solicitó copia del proyecto, se le informó que dicho documento está protegido por la Ley de Propiedad Intelectual, y que sólo podía consultarlo pero no reproducirlo, sin la autorización expresa del autor del documento requerido”*.

Esta Institución no compartía, en este supuesto, tal criterio, entendiendo que se estaba limitando injustificadamente el derecho del interesado al acceso a la información ambiental en un asunto en el que era claramente interesado y, por tal motivo, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Andújar recordatorio de la normativa sobre propiedad intelectual y el derecho de acceso a la información y docu-

mentación de los ciudadanos, así como Recomendación para que, conforme a todo lo expuesto y estando acreditada la condición de interesado del promotor de la queja le fuera facilitada dicha copia a la mayor brevedad posible, informando de ello a esta Institución. A la fecha de cierre de este Informe aún no se ha recibido la respuesta a la resolución formulada.

### **1.8.2.11 Sobre la conveniencia de restringir los cultivos transgénicos en algunos espacios del territorio andaluz**

Con ocasión de la tramitación de la [queja 14/0752](#) trasladamos a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural nuestra posición sobre los cultivos transgénicos en Andalucía, considerando que su cultivo no debe ser autorizado en espacios naturales protegidos y en zonas donde la producción ecológica o tradicional tiene una presencia importante y resulta de interés social y económico, sugiriéndole que se articule, a la mayor brevedad posible, un cauce para que la ciudadanía participe activamente en el debate sobre los transgénicos, poniendo a su disposición la información sobre estos cultivos a la que no se le haya reconocido el carácter de confidencial, sugiriendo también que se estudie informar al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de una modificación sobre la normativa de etiquetado, a fin de facilitar a los consumidores una información veraz y transparente sobre la presencia de transgénicos y no sólo de aquellos alimentos en los que la participación de estos sea superior al umbral del 0,9%.

Con la tramitación de esta queja, hemos querido proponer la articulación de unas medidas que faciliten dar cumplimiento a una [Proposición No de Ley del Parlamento de Andalucía](#) y que había quedado suspendida de facto. Con ello, dábamos respuesta a la pretensión de una plataforma ciudadana que se oponía a la utilización de cultivos transgénicos en Andalucía, al tiempo que interesamos que se adopten medidas para garantizar una mayor participación y transparencia en los procesos de autorización.

A nuestro juicio, la entrada en vigor de la nueva Directiva 2015/412 (en adelante D 2015/412), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de Organismos Modificados Genéticamente (en adelante OMG's) en su territorio, abría la posibilidad ampliamente reivindicada por distintos colectivos, asociaciones, etc., de estos países, de que un país miembro pueda solicitar durante el procedimiento de autorización de un OMG's el ámbito geográfico de la solicitud e, incluso, después de que haya sido autorizado, prohibir o restringir su cultivo con base a los motivos que figuran en el Considerando 13 de la D 2015/412.

No en vano, el Considerando 8 de esta Directiva es claro cuando menciona la posibilidad de presencia accidental de OMG's en otros productos y lo pone en relación con la necesidad de garantizar la libertad de elección de los consumidores, agricultores y operadores.

En base a esta legislación, así como al análisis que hicimos sobre el derecho de acceso a la información ambiental, dictamos la siguiente resolución, que dirigimos a la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural:

*“SUGERENCIA para que, previa valoración del marco normativo actual a partir de la entrada en vigor de la Directiva 2015/412 del Parlamento europeo y del Consejo y en aras de la ejecución de la proposición no de Ley del Parlamento de Andalucía adoptada con fecha 26 de septiembre de 2013, se*

*proponga a la Administración del Estado para que, a su vez, se haga llegar a las autoridades comunitarias, previos los trámites legales oportunos, que se prohíban los cultivos transgénicos en espacios naturales protegidos y en zonas en donde la producción ecológica o tradicional tiene una presencia importante y resulta de interés social y económico. A estos efectos se deberá con carácter previo definir con la suficiente precisión el concepto jurídico indeterminado que integra la propuesta sobre prohibición de estos cultivos en las zonas “donde la producción ecológica tiene una presencia importante y de interés social y económico”, a fin de garantizar la adecuada seguridad jurídica a la hora de prohibir o autorizar un cultivo de esta naturaleza.*

*SUGERENCIA para que se fomente y exija la participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan a sus derechos e intereses legítimos.*

*RECORDATORIO de lo establecido en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta), caso Commune de Sausheim contra Pierre Azelvandre, de 17 de febrero de 2009, que establece que la información relativa al lugar de la liberación de un OMG, conforme al artículo 25, apartado 4, primer guión, de la Directiva 2001/18, en ningún caso puede mantenerse en secreto.*

*RECORDATORIO de lo establecido en el art. 20 de la Ley 9/2003, cuyo apartado 2 dice que «No tendrán carácter confidencial las informaciones y datos relativos a la descripción de organismos modificados genéticamente, a la identificación del titular, a la finalidad y al lugar de la actividad, a la clasificación del riesgo de la actividad de utilización confinada y a las medidas de confinamiento, a los sistemas y medidas de emergencia y control y a la evaluación de los efectos para la salud humana y el medio ambiente».*

*RECOMENDACIÓN a fin de que, en todo caso, y de conformidad con lo establecido en la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en el artículo 20.2 de la Ley 9/2003, se ponga a disposición, en los términos contemplados en la citada sentencia y ley, de cualquier persona o ente interesado que lo solicite, la información sobre cultivos transgénicos a la que no se le haya reconocido el carácter de confidencial.*

*SUGERENCIA para que se estudie informar al MAGRAMA sobre la conveniencia de que, previos trámites legales oportunos, se proponga a las autoridades comunitarias una modificación de la normativa sobre etiquetado que se menciona en este escrito a fin de facilitar al consumidor una información veraz y transparente sobre la presencia de transgénico cualquiera que su participación y no declarando exenta, como hasta ahora cuando la participación de estos en el alimento no supera el umbral del 0,9%”.*

**1.8.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES NO ACEPTADAS****Actuaciones de oficio**

- [Queja 15/0468](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Málaga y a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la discrepancia sobre las características, en cuanto a capacidad, que debe poseer la tercera depuradora que estaba previsto construirse en la ciudad de Málaga.
- [Queja 15/0769](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a los vertidos, presuntamente ilegales, de aguas fecales en el entorno del paraje del río Palmones, en Algeciras.
- [Queja 15/0871](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la reducción del nivel de protección de 10 hectáreas del parque natural de Grazalema para facilitar el desarrollo urbanístico del municipio gaditano de Villaluenga del Rosario.
- [Queja 15/0924](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén, a la Presidencia de la Diputación Provincial de Jaén y a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la situación límite del vertedero municipal de Jaén y la posible contaminación de aguas subterráneas.
- [Queja 15/1289](#), dirigida a la Agencia Andaluza de la Energía, relativa a los precios superiores al mercado en empresas acogidas a ayudas para desarrollo energético sostenible.
- [Queja 15/1292](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a los retrasos de cuatro años en la tramitación de denuncias de protección ambiental.
- [Queja 15/2067](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa al grado de ejecución de las infraestructuras hidráulicas incluidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010.
- [Queja 15/2751](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa al sistema de riego sin funcionar en parque Amate desde diciembre de 2014.
- [Queja 15/3631](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del municipio granadino de Lújar y a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la tardanza en la intervención para la extinción de incendios forestales.
- [Queja 15/3706](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la modificación de la Ley de Montes y su afectación a terrenos objeto de incendios.
- [Queja 15/3958](#), dirigida a la Concejalía de Medio Ambiente y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Málaga, relativa a las quejas vecinales de los residentes en la calle Victoria de esa ciudad que denuncian suciedad y malos olores provenientes de los contenedores situados en la calle.
- [Queja 15/4027](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Algodonales (Cádiz), relativa a las actividades de almacén y venta de productos de la construcción (polveros) instaladas cerca de viviendas que, al parecer, funcionan sin autorización y sin medidas medioambientales.

- [Queja 15/4180](#), dirigida a las Alcaldías-Presidencia de los Ayuntamientos de Sevilla y Alcalá de Guadaíra (Sevilla), relativa a los malos olores y humos provenientes de una escombrera junto a la barriada Padre Pío de Sevilla.
- [Queja 15/4227](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa al deterioro de las infraestructuras hídricas del paraje natural Laguna Brazo del Este, en la provincia de Sevilla.
- [Queja 15/4459](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a la peligrosidad del baño en las cascadas del Huéznar, en el municipio sevillano de San Nicolás del Puerto, por un posible conflicto de competencias.
- [Queja 15/4541](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del municipio sevillano de Aguadulce, relativa al estado en que se encuentra la depuradora del municipio, al parecer en estado de abandono, así como por el posible vertido incontrolado de aguas sin depurar al río Blanco.
- [Queja 15/4653](#), dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a los posibles vertidos contaminantes en la antigua mina de Aznalcóllar, en Sevilla.
- [Queja 15/4654](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa al incumplimiento de la normativa de prevención ambiental en el proyecto de la carretera SE-35, en la ciudad de Sevilla.
- [Queja 15/5670](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del municipio granadino de Armilla, relativa a la situación en la que se encuentran los márgenes del río Monachil a su paso por el municipio.

## Actuaciones entorpecedoras

En este ejercicio hemos tenido que calificar la falta de respuesta de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en la [queja 14/3026](#) como entorpecedora a la labor de esta Institución. Esta resolución se publicó en el *BOPA* núm. 133, X Legislatura, de 18 de diciembre de 2015, pág. 111 y ss.

En este caso, el interesado, en representación de otras personas, solicitó al Ayuntamiento de Sevilla la vista de diversos expedientes de licencia y disciplina urbanística de actividades, así como de la realización de mediciones de ruidos aéreos y de impacto. Solicitamos el preceptivo informe a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla el 1 de julio de 2014, que reiteramos en septiembre y octubre de 2014. Ante la falta de respuesta, advertimos a la Alcaldía que podríamos considerar la actitud como entorpecedora.

Aun así, mantuvimos diversas conversaciones telefónicas con personal del Ayuntamiento recordando las consecuencias de continuar la falta de respuesta a nuestros escritos, pero tampoco recibimos respuesta por lo que, finalmente, tuvimos que declarar esta actitud como entorpecedora.

## Resoluciones no aceptadas

A continuación se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido una respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a la insalubridad ocasionada por la cría de gallinas en entorno residencial, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Estepa (Sevilla) en el curso de la [queja 12/0332](#).

- Resolución relativa a los ruidos provenientes de una actividad de hostelería, por la inexistencia de insonorización y, por tanto, una posible inactividad municipal ante las denuncias vecinales, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la [queja 13/3946](#).

- Resolución relativa a las molestias que provoca una sala de fiestas situada en los sótanos de un bloque de viviendas, al parecer con licencia de actividad caducada, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la [queja 13/6799](#).

- Resolución relativa a las molestias por ruidos provocadas por un bar de copas, situado en un hotel, en la ciudad de Sevilla, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la [queja 14/1302](#).

- Resolución relativa a la inactividad municipal ante la petición de una medición de ruidos aéreos, de impacto y aislamiento, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la [queja 14/3303](#).

- Resolución relativa a los ruidos provenientes de un centro cultural de propiedad municipal en el que se impartían clases por una academia de bailes y música, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla), en el curso de la [queja 14/4329](#).

Destacamos también las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que, aunque tuvieron respuesta por parte de los organismos a los que nos dirigimos, no fueron aceptadas por estos:

- Resolución relativa a las molestias provocadas por acumulación de excrementos de animales en un parque público, lo que provocaba una situación de insalubridad para una vivienda colindante, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, en el curso de la [queja 13/5135](#).

- Resoluciones relativas a la omisión del trámite de audiencia a los interesados en un procedimiento de declaración de impacto ambiental, dirigidas a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla) y a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el curso de la [queja 14/0174](#). En este caso y como se explica en el apartado correspondiente de este Informe Anual, después de declarar el cierre de la queja por esa falta de respuesta, hemos recibido respuesta del Ayuntamiento de Morón de la Frontera que estamos pendientes de valorar.

- Resolución relativa al aumento de sanción por rebuscar en los contenedores de basura operada por la Ordenanza Municipal de Limpieza Pública y Gestión de Residuos Municipales, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la [queja 14/4992](#), abierta de oficio.

- Resolución relativa a la reducción del nivel de protección de 10 hectáreas del parque natural de Grazalema para facilitar el desarrollo urbanístico de Villaluenga del Rosario, dirigida a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el curso de la [queja 15/0871](#), abierta de oficio.

**1.9 MENORES**

1.9.1	Introducción	286
1.9.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	287
1.9.2.1	Menores en situación de riesgo	287
1.9.2.2	Maltrato a menores	296
1.9.2.3	Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa	298
1.9.2.4	Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	300
1.9.2.5	Responsabilidad penal de menores	306
1.9.2.6	Menores con necesidades especiales	309
1.9.2.7	Familias	313
1.9.2.8	Personal de instituciones y organismos al servicio de menores	315
1.9.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	317

## **1.9 MENORES**

### **1.9.1 INTRODUCCIÓN**

Hace unos años se inició un proceso consensuado entre las distintas fuerzas políticas para modificar el sistema de protección de las personas menores de edad. Este importante proyecto ha visto la luz finalmente en 2015 con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ambas normas realizan una profunda reforma de dicho sistema y afecta a una veintena de leyes más en todo aquello que se refiere a asuntos de menores, entre ellas la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de los derechos y libertades de los extranjeros en España, o la Ley Orgánica contra la violencia de género.

Estos sustanciales cambios se han extendido a uno de los pilares angulares del sistema de protección a la infancia: el interés superior del menor. Un concepto jurídico indeterminado que ha sido objeto de debate y de distintas interpretaciones con el objetivo último de asegurar el completo y efectivo ejercicio de todos los derechos y el desarrollo integral del niño o niña.

La nueva Ley define el interés superior del menor con un triple contenido. El primero de ellos como derecho a que cuando se adopte una medida que concierne al niño o niña sus intereses hayan sido evaluados y, en el caso de que existan intereses de otras personas, se hayan ponderado ambos a la hora de adoptar una solución. También como principio general de carácter interpretativo, de manera que ante posibles interpretaciones, se elegirá siempre la que corresponda a los intereses del niño. Y finalmente como norma de procedimiento con todas las garantías, para que en caso de que dicho procedimiento vulnere el derecho, se pueda solicitar el amparo de los tribunales de justicia.

A partir de ahora son muchos los retos a los que se han de enfrentar las Administraciones públicas, los profesionales y los agentes sociales que en el desempeño de sus cometidos y labores deben aplicar el contenido y los principios de las nuevas normas, e incluso el Parlamento de Andalucía que tiene la misión de adaptar la vigente Ley 1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía a las novedades introducidas por la señalada reforma.

Y como no, estos retos afectan también a nuestra Defensoría que, como institución garante de los derechos de las personas menores de edad, deberá velar por el cumplimiento y acomodo de la intervención de la Entidad Pública a los preceptos de las nuevas normas. Una encomienda que ha quedado reforzada por la Ley Orgánica 8/2015 al reconocer expresamente la posibilidad de facilitar a los menores el acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades para plantear sus quejas ante la Defensoría.

Un año más, lamentablemente, debemos señalar que la crisis económica ha continuado incidiendo de manera negativa en la vida de niños y niñas andaluces. Son muchas las familias que atraviesan serias dificultades económicas que amenazan la convivencia y la cohesión social en nuestra Comunidad Autónoma.

De nuevo nuestra Institución ha sido testigo de cómo las privaciones materiales de las familias ocasionadas por esta adversa coyuntura económica que parece no tener fin, están afectando a niños y niñas en edades tempranas, condicionando sus capacidades futuras que, en las situaciones más graves, pueden llegar a ser irreversibles.

Desde que comenzó la actual crisis económica la Defensoría ha venido demandando insistentemente de los poderes públicos la adopción de medidas en defensa de la infancia y adolescencia, por tratarse del colectivo más vulnerable y sobre el que mayor incidencia negativa está ocasionando dicha crisis. Unas acciones que permitan a niños y niñas alcanzar todo su potencial y superar las situaciones de pobreza, desigualdad y marginación.

Es por ello que debemos congratularnos de la iniciativa de la Administración Autonómica para conseguir una Alianza contra la pobreza infantil en Andalucía. Esta Alianza, suscrita en 2015, ha supuesto un paso adelante y un desarrollo del Pacto Andaluz por la Infancia que, en octubre de 2010, establecieron las distintas organizaciones políticas con representación en el Parlamento, UNICEF y esta Institución en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, y que representó el inicio de la apertura de espacios para compromisos en pro de la infancia y en la lucha contra el riesgo de exclusión social.

La Alianza tiene por misión la cooperación efectiva y el trabajo en red entre las Administraciones públicas, las organizaciones de la iniciativa social, los agentes sociales y económicos y el tejido financiero de nuestra Comunidad Autónoma, y se concibe como una medida en respuesta a la situación provocada por la elevada tasa de desempleo y de familias sin ingresos, que está generando una gran bolsa de unidades familiares con hijos menores de edad en riesgo de pobreza y exclusión social. Y lo que es más grave aún, está propiciando la cronicidad de estas nefastas situaciones.

Será en el próximo Informe cuando podamos dar cuenta detallada de los efectos que ha producido en la población menor de edad que vive en Andalucía la puesta en marcha de las acciones y medidas adoptadas al amparo de la mencionada Alianza.

## **1.9.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

### **1.9.2.1 Menores en situación de riesgo**

La actual configuración de la red de servicios sociales en Andalucía otorga a los servicios sociales comunitarios, dependientes de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, un papel primordial en el abordaje de la problemática social que afecta a las familias: se configuran como el primer eslabón en la cadena de intervención social; ofrecen información, asesoramiento, valoran la situación de los núcleos familiares y las personas que lo integran; y en última instancia sirven de puerta de acceso a distintas prestaciones y servicios habilitados para compensar situaciones deficitarias.

En 2015 nos hemos interesado por la continuidad en la prestación de los servicios que se venían ofreciendo por los equipos de tratamiento familiar, y atendiendo al problema planteado en Sevilla capital. Dicho programa está configurado como un servicio especializado que en interpretación de lo establecido en el artículo 18 de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor es asumido por las Corporaciones Locales, al

centrarse en la atención a menores en situación de riesgo en su propio medio familiar y social, procurando que no fueran necesarias medidas de mayor intensidad que requerirían la separación del menor de su familia.

A pesar de las innegables bondades que se derivan del funcionamiento de dicho programa, la propia dinámica de gestión establecida en su normativa reguladora hace que los convenios entre Junta de Andalucía y Corporaciones Locales tengan una vigencia anual, obligando a la suscripción de nuevos convenios año a año. Y es aquí donde surgen los inconvenientes burocráticos que en determinadas ocasiones, afectando a unas provincias u otras, se producen en cada uno de los periodos en que se ha de acometer la renovación.

Hemos de recalcar que tanto en una Administración (Junta de Andalucía) como en otra (Administración Local) son indispensables unos trámites de legalidad material y de legalidad económico presupuestaria y contable. Dichos trámites en ocasiones se pueden complicar por diversas incidencias explicables por la propia complejidad de los expedientes, siendo dificultoso imputar el tanto de responsabilidad a una u otra Administración. Aun así, lo cierto es que no dejan de sucederse casos en que por periodos de tiempo cortos, pero significativos, algunos equipos de tratamiento familiar dejan de prestar su labor en espera de los trámites burocráticos de renovación de los compromisos contractuales entre Administraciones.

En esta tesitura, la necesidad de suscripción anual de tales convenios hace que el personal que haya de contratar la Corporación Local para la prestación de dichos servicios haya de tener, necesariamente, horizonte temporal, ya que la vigencia del programa depende de la decisión que respecto de su continuidad, modificación, ampliación o reducción pudiera adoptar la Junta de Andalucía. A lo expuesto se une la obligatoriedad de acudir a la bolsa de contrataciones temporales conforme a la reglamentación de la propia Corporación Local, de acuerdo a los criterios establecidos en la negociación colectiva, y respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Y esta situación de provisionalidad del personal, así como la incertidumbre sobre la propia existencia y continuidad de los equipos de tratamiento familiar contrasta con el hecho de que desde 2005 vengamos funcionando con habitualidad, esto es, se trata de un programa que viene funcionando con éxito con más de 10 años de vigencia, plenamente asentado en el entramado de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

Los beneficios que se derivan del funcionamiento de dichos equipos de tratamiento familiar son innegables. Es más, nos permitimos afirmar que en estos momentos ocupan una posición clave en el entramado de intervenciones sociales preventivas con familias en situación de riesgo o precariedad social, evitando en algunos casos el recurso extremo a medidas de separación de los menores de sus familias y en otros posibilitando la reversión de dichas medidas, tras dotar a las familias de instrumentos y habilidades con que superar los déficits detectados y que a la postre repercutían en la atención a los menores a su cargo.

Por todo lo expuesto, tras constatar la solución de los problemas que ralentizaron la renovación del convenio que motivó nuestra intervención en la queja, y valorando que las actuaciones realizadas tanto para la suscripción del convenio, reanudación del funcionamiento de los equipos, y contratación del personal, se ajustó a la normativa en vigor, dimos por concluida nuestra intervención en el expediente ya que, en definitiva, la causa que motivó la queja quedó solventada ([queja 14/5453](#)).

Pero, conscientes de la importancia de la labor que desempeñan estos dispositivos, emprendimos, de oficio, una nueva actuación ante la Consejería de Igualdad y Bienestar Social para someter a su consideración la **posibilidad de dotar de mayor estabilidad a los equipos de tratamiento familiar mediante una modificación de su reglamentación** que permitiera una suscripción de convenios de mayor duración y que evitase que cada año se hubieran de realizar reiterativos e innecesarios trámites para su renovación ([queja 15/5607](#)).

Encontrándose en trámite esta actuación hemos tenido conocimiento de la aprobación del Decreto 494/2015, de 1 de diciembre, por el que se regula y gestiona el Programa de Tratamiento a Familias con Menores en situación de riesgo o desprotección, en el cual se mantiene la vigencia anual de los convenios de colaboración, con similares trámites burocráticos previos a sus suscripción, con lo cual, nos tememos, tendremos que permanecer alerta en las sucesivas convocatorias a fin de evitar inconvenientes burocráticos que pudieran dificultar la renovación de los convenios y la continuidad del servicio, sin incidencias negativas para la ciudadanía.

Además de esta cuestión, a lo largo del ejercicio 2015 hemos atendido quejas alusivas a la intervención de los servicios sociales comunitarios cuando se hubiera detectado alguna situación de riesgo que afectara a menores de edad, las cuales han versado sobre diferentes cuestiones que agrupamos en los siguientes apartados:

*a) Prevención y atención de situaciones de absentismo escolar.*

El artículo 5.1 de la Orden de la Consejería de Educación de 19 de septiembre de 2005, por la que se desarrollan determinados aspectos del Plan Integral para la Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar, define el absentismo escolar como 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.

Conforme a dicha reglamentación, cuando un alumno o alumna falta a clase por encima de los límites establecidos 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 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.

Quedan ejemplificadas algunas de las dificultades con que se encuentran los servicios sociales para la solución de la problemática asociada al absentismo escolar en la queja del director de un colegio público de la provincia de Sevilla que denunciaba la conducta absentista de una de las alumnas favorecida por la situación de riesgo en que se encuentra en su contexto familiar. Solicitaba nuestra intervención ante el escaso efecto de las actuaciones realizadas por los servicios sociales del municipio.

En el curso de tramitación de dicho expediente pudimos conocer que se trataba de una conducta de absentismo escolar continuada en el tiempo, sin que la intervención de los servicios sociales municipales hubiera permitido reconducir la situación. Para intentar solventarla, por parte de la Fiscalía Provincial se llegó incluso a presentar una denuncia contra los padres de la menor por el absentismo escolar. De igual modo, la Fiscalía solicitó la continuidad de la intervención de los servicios sociales municipales respecto de la hermana de dicha menor.

Así las cosas, tras valorar que se habían agotado todas las posibilidades legales de intervención para paliar la conducta de absentismo escolar de ambas hermanas, dándose el caso de que la mayor de ellas ya habría cumplido los 16 años, superando por tanto la edad de escolarización obligatoria, dimos por concluida nuestra intervención en lo referente a la conducta absentista. No obstante, haciéndonos eco de los datos de que disponíamos en el expediente sobre la situación socio-familiar de ambas menores, los cuales pudieran motivar una intervención del Ente Público de Protección de Menores, decidimos incoar, de oficio, un nuevo expediente -actualmente en tramitación- recabando a tales efectos la colaboración de la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (queja 14/2928).

Bien entrado el año 2015 dimos por concluida una actuación iniciada a instancia del Chargée de Mission de Défense des Enfants (Défenseur des Droits de France) en el que solicitaba información de esta Institución sobre las actuaciones que se hubieran realizado en España relativas a la situación de riesgo de unos hermanos, todos menores de edad, de nacionalidad francesa aunque residentes en la provincia de Málaga, como consecuencia del negligente cuidado que estarían recibiendo de sus progenitores por no proceder a su escolarización obligatoria.

En la tramitación de esta queja hubimos de solicitar la colaboración de los servicios sociales de Fuengirola y posteriormente de Mijas, todo ello como consecuencia de los cambios de domicilio del padre que llevaba a cabo cada vez que tenía conocimiento de que estaban interviniendo los servicios sociales de la correspondiente localidad. En el último domicilio en que fue localizado el padre manifestó su intención de trasladar su residencia a Inglaterra, requiriendo previamente para ello solucionar el conflicto judicial que mantenía con la madre y así obtener los pertinentes permisos. Ante la imposibilidad de que los menores asistieran a un colegio de lengua inglesa, el padre manifestó su opción por la escolarización en su domicilio, modalidad a la cual tampoco se podía acoger en función de sus circunstancias personales y familiares. En consecuencia, los funcionarios municipales desplazados a su domicilio le indicaron la obligatoriedad de que los menores estuvieran escolarizados, ante lo cual el padre se comprometió a remitir una carta al colegio privado en el que estaban matriculados para que los readmitieran y volvieran a escolarizar.

Con posterioridad a esta visita al domicilio familiar, los servicios sociales municipales contactaron con el colegio privado para avisar que el padre tenía intención de volver a escolarizar a sus hijos y que volverían a contactar con el centro para corroborar dicha circunstancia. Pasado un tiempo prudencial, desde entonces los servicios sociales volvieron a contactar con el centro escolar y comprobaron que el padre había incumplido su compromiso y no había formulado ninguna solicitud de escolarización. Los intentos de contacto con el padre tanto telefónicos como en el domicilio resultaron infructuosos, sin que los vecinos supiesen dar tampoco razón de su posible paradero. En esta tesitura nos informaron de que en el caso de que no fuera posible localizar al padre y los menores no estuvieran localizados pondrían los hechos en conocimiento de la Fiscalía.

Así las cosas, una vez finalizado el curso escolar y para evitar la repetición de hechos similares en el curso siguiente, remitimos un nuevo oficio al Ayuntamiento de Mijas con el ruego de que nos informasen de los datos de que dispusiera la Corporación Local sobre el paradero del padre con sus hijos, menores de edad, así como respecto de las actuaciones realizadas ante la Policía o Fiscalía para garantizar el derecho a su escolarización obligatoria.

Dicho Ayuntamiento nos respondió que tras localizar al padre realizaron una visita a su nuevo domicilio y que éste se negó a colaborar en la escolarización de sus hijos. También recabaron información de los vecinos quienes indicaron que el padre prohibía a sus hijos ningún contacto con los vecinos, viviendo aislados en compañía del padre. Estos hechos fueron puestos en conocimiento del Servicio de Protección de Menores de Málaga que a continuación inició un procedimiento para la declaración de desamparo de los menores, habiendo remitido un oficio al Consulado de Francia para la localización de la madre de los menores, así como otros posibles familiares (queja 13/3915).

*b) Precariedad económica de la familia que incide en los menores a su cargo.*

La precariedad de medios económicos con que hacer frente a las necesidades de la familia condiciona el devenir cotidiano de muchos niños y niñas. En nuestro actual contexto social y económico se dan situaciones de mala alimentación, de dificultades para afrontar algunos gastos asociados a la educación, lo cual provoca un mayor índice en el abandono de los estudios y una situación de desventaja para acceder a estudios medios o superiores. Tal como expusimos antes, la precariedad económica también afecta a las condiciones del hogar familiar, por no disponer de vivienda adecuada, o de espacios dentro de ella aptos para el estudio o la intimidad, y en la que el frío o las humedades pueden deteriorar el estado de salud. A lo expuesto se une la dificultad para acceder a tratamientos o prestaciones no contempladas en la sanidad pública.

La carencia de medios económicos provoca, por tanto, mayor riesgo de desprotección y, a su vez, hace más complicadas las relaciones sociales del niño o la niña con sus iguales, al condicionar su acceso a elementos de consumo habituales, con el sentimiento de frustración e inferioridad que ello conlleva.

Conscientes de esta situación, quisimos comprobar la evolución en la práctica del Decreto Ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social, posteriormente desarrollado y actualizado por el Decreto-Ley 8/2014, de 10 de junio. Se trata de una normativa que contempla, por un lado, el Programa de Ayuda a la Contratación para garantizar una especial protección de las personas menores de edad frente a las situaciones de pobreza que afectan a sus familias; y por otro, el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, que tiene entre sus líneas

de actuación asegurar la garantía alimentaria a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos, incluyendo el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes de Andalucía.

Hemos de recordar que ya en el ejercicio 2014 solicitamos información de la entonces Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales sobre diversos incidentes en la aplicación y gestión del Plan de Garantía Alimentaria, publicitados en medios de comunicación, y en respuesta nos fue remitido un informe que detallaba las líneas de actuación de dicho Plan, dirigido a colectivos especialmente vulnerables y personas con escasos recursos económicos. En relación directa con las personas menores de edad, esta línea de actuación contempla el refuerzo de la alimentación infantil en los centros docentes públicos de Andalucía y, también, subvenciona actuaciones que desarrollen entidades privadas sin ánimo de lucro para la preparación y reparto de alimentos, junto con acciones complementarias socio-educativas, a personas menores de edad, preferentemente en zonas con necesidades de transformación social, durante el período de vacaciones fuera del calendario escolar.

Precisaba el informe que la Consejería no tenía constancia de problemas en el desarrollo de la mencionada actuación de refuerzo de alimentación en centros docentes. El programa se ejecutaba con cargo al programa presupuestario 32E, denominado "Inclusión Social", que incluía los protocolos para determinar las personas a las que se habría de garantizar la prestación, ello sin perjuicio de que la ejecución y gestión de la acción de refuerzo alimentario se realice por parte de la Consejería de Educación.

Por otro lado, y en cuanto a las denominadas escuelas de verano que atienden, en materia de alimentación y de actividades socio-educativas, a los menores durante el período vacacional, durante el verano de 2014 se invirtió millón y medio de euros en subvenciones a entidades gestoras en las 8 provincias de Andalucía, gracias a las cuales se realizaron 59 actuaciones que beneficiaron a 4.121 menores, sin incidencias reseñables en su ejecución.

A pesar de la bondad de estos datos referidos a 2014, en el ejercicio siguiente hubimos de hacernos eco de nuevas referencias de prensa en las que se alertaba del riesgo de paralización de las actuaciones derivadas de dicho Programa de Garantía Alimentaria por la no publicación de la Orden de Consejería que vendría a regular su funcionamiento para el año 2015, dificultando el normal funcionamiento de los comedores escolares durante el período de vacaciones de verano.

A tales efectos, el pasado mes de junio remitimos un nuevo oficio a la mencionada Consejería en el que nos interesamos por esta cuestión, respondiéndonos que la convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se realizó mediante Orden de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de 12 de marzo de 2015, y en 6 provincias ya se emitieron las resoluciones definitivas de las ayudas, culminando su trámite hasta la ordenación del pago. Sin embargo, en la provincia de Cádiz los 6 proyectos con propuesta de subvención se encontraban pendientes de superar la fase de fiscalización, y en la provincia de Sevilla 2 de los 12 expedientes con propuesta de subvención se encontraban también pendientes de superar la fase de fiscalización.

A la vista de esta información, al haberse desarrollado durante el período de verano los programas de garantía alimentaria en los 62 proyectos seleccionados, de los cuales se encontrarían aún pendientes de trámites fiscalizadores los antes señalados, estimamos que los problemas a los que se aludían en las cróni-

cas periodísticas habían quedado solventados o se encontraban en vías de solución, por lo cual dimos por concluidas nuestras actuaciones ([queja 15/0256](#)).

Por otro lado, en muchas de las quejas que recibimos se alude a la escasez de medios económicos y cómo esta situación está repercutiendo en los hijos. Así, en la queja 15/352 se censuran las escasas ayudas recibidas de los servicios sociales comunitarios. De igual modo se pronuncia la titular de la queja 14/5434 relatando como tras separarse de su ex marido su situación económica fue muy precaria al tener que hacer frente con una escasa pensión de invalidez de 360 euros a todos los gastos que requiere el cuidado de sus hijos. Nos decía que el padre nunca se había hecho cargo de su manutención y que las ayudas que recibía de los servicios sociales eran muy escasas. En la tramitación de esta queja pudimos conocer la versión que del caso tenían los servicios sociales comunitarios, señalando que a la interesada se la había atendido, informando, asesorando y/o cumplimentando documentación a fin de posibilitarle el acceso a los recursos sociales existentes que, por sus características pudieran corresponderle: pensión no contributiva, salario social, calificación de discapacidad. También nos decían que de forma reiterada se le había orientado para que participase en asociaciones y actividades de ocio y tiempo libre organizadas en el pueblo, pero siempre rechazando los ofrecimientos.

En el relato de muchas de las quejas que recibimos percibimos como la mujer alcanza menores posibilidades de desarrollo personal, profesional y social conforme se encuentre en estratos sociales de más baja capacidad económica, en los que viene obligada a asumir inexcusablemente las tareas cotidianas del hogar que, en su caso, ha de hacer compatible con trabajos escasamente remunerados, socialmente desvalorados y de baja o nula cualificación profesional.

Así en la queja 15/2608 se dirigía a nosotros la madre de 4 menores solicitando ayuda para conseguir trabajo y vivienda, y con ello poder recuperar la guarda y custodia de sus hijos, en esos momentos bajo la tutela de la Junta de Andalucía y acogidos por un familiar. La interesada nos decía que los trabajos a los que podía acceder no le aportaban suficientes ingresos para hacer frente a sus cargas familiares, a lo cual se unía la carencia de ayuda por parte de su familia. Señalaba que en esos momentos sus escasos ingresos procedían de una prestación social (Renta Activa de Inserción) y que en esa situación difícilmente podría hacer frente a las cargas inherentes al cuidado de sus hijos.

A pesar de lamentar esta situación, hubimos de manifestarle que no apreciábamos que la actuación del Ente Público de Protección de Menores hubiera sido irregular, al realizarse ésta conforme a las previsiones del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, sobre el Régimen de Desamparo, Tutela y Guarda, siendo así que entre los motivos expuestos en la resolución declarativa del desamparo se citaban diversos indicadores que justifican dicha actuación, estando ésta inspirada en el supremo interés de los menores y con la intención de garantizar sus derechos y bienestar.

Un caso particular planteó una menor emancipada que nos ponía al corriente de los problemas que le afectaban, derivados de la relación con su madre adoptiva (fue adoptada cuando tenía 4 años de edad). Relataba la difícil relación entre ambas así como su paso por diferentes centros de menores, indicándonos, además, que dada su edad, y su condición de emancipada, carecía de recursos económicos para poder subsistir de forma autónoma. Añadía en su escrito que existía un procedimiento judicial abierto por una denuncia de su madre contra ella del que desconocía su tramitación y resultado.

En el trámite de esta queja pudimos conocer una posible solución de su problema toda vez que desde el Servicio de Protección de Menores se le ofertó la posibilidad de acceder a un piso para personas ex tuteladas por la Administración (queja 14/3421).

*c) Conflictividad familiar: denuncias entre ex-cónyuges sobre situación de riesgo de los hijos que conviven con el otro progenitor.*

La infancia de muchos niños se ve truncada por familias en las que la tensión entre sus miembros, cuando no la violencia misma, está habitualmente presente en sus vidas. Como ejemplo traemos a colación la queja en la que la interesada nos decía que la Junta de Andalucía le había retirado provisionalmente la custodia de sus 4 hijas. Nos decía que no podía visitar a las 2 mayores porque convivían con el padre, que tenía antecedentes penales y con el que pudieran correr riesgo. La interesada nos aportaba la copia de un informe de alta de urgencias referido a una de sus hijas en cuya anamnesis la pediatra refería que la menor (que por entonces contaba 8 años) relataba posibles episodios de malos tratos por el padre y que la madre también habría sido víctima de malos tratos, teniendo una orden de alejamiento en vigor.

Recibimos un informe del Ente Público de Protección de Menores que señalaba que por orden de la Fiscalía, 2 de sus hijas fueron entregadas al padre. Las menores eran objeto de seguimiento por parte de los servicios sociales de zona, sin que de la información obtenida se desprendiera la necesidad de intervención por el Ente Público de Protección. Respecto de sus otras 2 hijas, la Junta de Andalucía declaró su desamparo provisional, iniciando a continuación un expediente para ratificar o rectificar esta decisión. En la notificación del desamparo provisional de las menores también se informó a la madre del régimen de visitas a las niñas en el centro de protección en el que fueron ingresadas.

Los motivos señalados en la resolución para declarar el desamparo de las menores tenían entidad suficiente como para dicha decisión, resultando por tanto congruentes con las previsiones establecidas en el Decreto 42/2002, regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa, por lo que, a la vista de dicha información comunicamos a la interesada que no observamos irregularidades en la actuación de la Administración (queja 15/0765).

De igual modo, se dirigió a la Defensoría la pareja sentimental del padre de una menor, de 9 años de edad, disconforme con la resolución judicial que asignaba la guarda y custodia de la menor a la madre. Señalaba que esta persona tenía una conducta negligente y no se hace cargo de su hija, y que en realidad la custodia efectiva de la menor la ejerce una tía, siendo así que en esas circunstancias la niña no estaba convenientemente atendida (queja 15/2279).

O también la denuncia de la abuela por línea paterna de unos menores por el **escaso efecto de las denuncias que venía efectuando sobre la situación de riesgo de sus nietos**. Nos decía que la madre tenía una nueva pareja, que dicha relación era conflictiva, dándose incluso situaciones de violencia intraconyugal en presencia de los menores, a lo cual se unía el trato negligente que recibían sus nietos. Tras recibir esta queja solicitamos información de los servicios sociales de zona que nos informó del trabajo que se venía realizando con esta familia, procurando que su actuación fuese imparcial sin decantarse por las posturas enfrentadas entre familia paterna y materna. Los servicios sociales comunitarios nos revelaron que los progenitores de los menores se encontraban en esos momentos incurso en procedimientos judiciales

para dilucidar las respectivas posturas respecto de guardia y custodia de los hijos que tienen en común, sin posibilidad de alcanzar ningún acuerdo amistoso (queja 15/3568).

*d) Enfermedad mental y cuidado de menores.*

**Las personas afectadas por alguna discapacidad psíquica pueden encontrar dificultades tanto para seguir el tratamiento prescrito como para realizar tareas de rehabilitación e integración social, especialmente si sus recursos económicos son limitados.** En esta situación los medios puestos a su alcance por la Administración a veces son insuficientes, y en muchos casos se requiere de una intervención de mayor intensidad que la prevista inicialmente en los protocolos ordinarios de intervención.

Ejemplo de ello lo encontramos en una intervención que iniciamos tras recibir un oficio procedente de un instituto de Enseñanza Secundaria en el que se nos daba cuenta de la posible situación de desprotección de un alumno, adjuntando a tales efectos las indicaciones realizadas por el departamento de orientación del centro. En dicho informe se relataba que la madre del menor padecía una enfermedad mental de la que se encontraba descompensada. Al parecer había protagonizado diversos episodios de autolisis y estaba en lista de espera para acceder a un recurso especializado. En estas circunstancias, y dadas las carencias existentes en la familia, el menor no estaría recibiendo una atención adecuada, corriendo riesgo la integridad de sus derechos y bienestar.

Relataba el menor que en verano su madre se lo llevaba a los bares y así estaba hasta la madrugada. Con su padre biológico no mantenía ninguna relación, viviendo éste en distinta localidad. Refería tener una buena relación con sus abuelos maternos a la cual se oponía su madre. Mostraba preocupación a que llegase el período de vacaciones por cuanto ya no podría desayunar ya que dicho desayuno se lo facilitaba el instituto.

Tras tener conocimiento de la situación en que se encontraba este menor interesamos de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Málaga su intervención y la emisión de un informe sobre las actuaciones realizadas en protección de sus derechos e interés superior. En el informe que nos fue remitido se señalaba que con la familia estaba trabajando el equipo de tratamiento familiar de los servicios sociales de Estepona, acudiendo la madre y su actual pareja a las citas señaladas, mostrándose colaboradores y receptivos respecto a promover cambios que garanticen el bienestar del menor y sus hermanos.

El Servicio de Protección de Menores también nos confirmó que una vez reconducida la situación por los servicios sociales, la madre y su actual pareja también acudían con regularidad a las citas programadas desde el servicio de salud mental, tomado también el menor la medicación que tenía prescrita. La madre se encontraba en estos momentos estabilizada y no se consideraba necesaria su hospitalización, ya que está respondiendo de manera positiva al tratamiento farmacológico y atención psiquiátrica ambulatoria (queja 15/0980).

Una cuestión diferente aunque conexas suscitó una ciudadana temerosa de la resolución que pudiera emitir el Juzgado de Familia en relación con el régimen de relaciones familiares de sus hijos con el padre. Su temor residía en que dicha resolución pudiera establecer un régimen de relaciones que implicase pernoctas en el domicilio de éste. Nos decía que el padre padece una extraña enfermedad neurológica similar al sonambulismo que le hace desarrollar conductas violentas durante la noche, sin que fuese consciente de ello.

Refería que la relación con el padre es buena, y que la relación de éste con sus hijos durante el día era positiva y beneficiosa para ambos, pero aun así solicitaba nuestra intervención para evitar que el Juzgado

podiera emitir una resolución proclive a facilitar pernoctas en el domicilio paterno. A este respecto, indicamos a la interesada que una vez notificase al Juzgado dicha incidencia por parte del órgano judicial se tendrían en cuenta sus alegaciones, emitiendo la resolución correspondiente en atención prioritaria al interés superior de sus hijos, menores de edad (queja 15/2123).

### **1.9.2.2 Maltrato a menores**

Un de nuestras preocupaciones principales en todo caso de malos tratos a menores es que se preste la asistencia especializada que requiere la **doble condición de víctima y persona menor de edad**.

Como ejemplo traemos a colación la reclamación de una mujer que mostraba su preocupación ante la inminente salida del padre de su hija de prisión, solicitando nuestra intervención para que le asignara con urgencia abogado de oficio con que plantear una demanda al juzgado para que se modificara el régimen de visitas a la menor, así como para defender sus derechos en otro procedimiento penal instado por el uso no consentido de su imagen en vídeos de contenido sexual.

Al respecto, quisimos comprobar si efectivamente se le había denegado el beneficio de justicia gratuita, tanto para ejercer la acusación particular en el procedimiento por el delito presuntamente cometido por su cuñado (uso no consentido de la imagen), como también en el procedimiento civil de modificación de las medidas reguladoras del divorcio en lo referente al régimen de guarda y custodia y visitas asignadas al progenitor no custodio. A la interesada le pedimos que nos indicara si había presentado algún recurso contra dicha resolución denegatoria y la respuesta que hubiera recibido de la Administración competente.

En respuesta a nuestra petición se nos indicó que ese asunto ya había quedado solventado, al haberle sido asignado abogado defensor, quien se encontraba en esos momentos estudiando el caso para decidir la línea de defensa más conveniente para la menor, sin descartar la opción de solicitar al juzgado que las posibles visitas del padre a su hija se realizasen de forma supervisada en un punto de encuentro familiar.

En lo referente al procedimiento penal instado por los vídeos de contenido sexual en los que aparece su hija, la acusación la venía ejerciendo la Fiscalía, y en esos momentos el procedimiento se encontraba en una fase muy avanzada, sin que fuese viable ejercer la acusación particular personándose con un abogado que la representase.

A pesar de mostrarnos su disconformidad con el modo de proceder del número de Guardia Civil encargado de notificarle la salida del padre de su hija de prisión, en su escrito de queja también se congratulaba del apoyo psicológico y asesoramiento jurídico recibido de distintas asociaciones que la apoyaron. Nos decía que en esos momentos estaba siendo asesorada y atendida en el Centro de la Mujer de Almería.

Por nuestra parte, tras constatar que el asunto se encontraba en vías de solución, dimos por concluida nuestra intervención en el expediente, no sin antes informarle de las prestaciones de las que se podría beneficiar siendo atendida por el Servicio de Asistencia a Víctimas en Andalucía (SAVA) (queja 15/1273).

Uno de los inconvenientes de todo procedimiento administrativo o judicial en que se dilucide un posible caso de malos tratos a menores es evitar la multiexploración, o la repetición de tomas de declaraciones del menor, rememorando los hechos acaecidos.

Para evitar esta situación tramitamos la queja remitida desde el Ararteko. Se trataba de una persona residente en Euskadi, a donde trasladó su residencia procedente de Andalucía. Esta persona se mostraba disconforme con una citación que había recibido para que su hijo prestase declaración ante la Audiencia Provincial de San Sebastián, todo ello en relación con un procedimiento penal por abusos sexuales de los que había sido víctima en Cádiz y que se tramitaba por la Audiencia Provincial de Cádiz. La madre invocaba los derechos de su hijo y solicitaba que se hiciese lo posible para evitar los daños inherentes a la rememoración reiterada de dichas vivencias por el menor, al constar en el expediente declaraciones anteriores realizadas por su hijo, así como estudios realizados por profesionales designados por la Administración (queja 15/2070).

Dejando a un lado estas cuestiones, lo común es que en materia de malos tratos recibamos denuncias concretas alusivas a algún menor que requiere de la intervención protectora de la Administración.

A título de ejemplo citamos la queja 15/1420 en la que el interesado se lamentaba del maltrato de que era víctima su nieto por parte de la madre. Consideraba que los hechos eran aberrantes y nos cuestionaba si podría hacer algo más que lo que hasta el momento había hecho, que era denunciar el maltrato al menor ante el Juzgado, encontrándose en trámite las correspondientes Diligencias Previas.

También una denuncia anónima sobre que un menor pudiera encontrarse en situación de riesgo, sugiriendo que pudiera ser víctima de malos tratos por parte de las personas que lo tenían a su cuidado. Tras incoar el expediente, solicitamos la colaboración del Ayuntamiento afectado, pudiendo corroborar que se encontraba en curso su intervención, a los efectos de recabar información sobre la veracidad o no de los hechos expuestos en la denuncia, a resultas de lo cual se actuaría conforme a las competencias y los protocolos de coordinación actualmente existentes con otras Administraciones (queja 15/2511).

Lamentablemente, sin embargo, no siempre resulta posible nuestra intervención en defensa de los derechos de los menores ante estas situaciones. Y ello porque dicha intervención se ve absolutamente truncada ante el anonimato de la denuncia que se nos hace llegar y por la parquedad de datos que se nos facilitan que hace inviable una mínima actuación investigadora.

Por otro lado, toda denuncia de malos tratos a menores lleva aparejada la correspondiente investigación. De detectarse indicios con cierta entidad, lo usual es que se produzca la intervención del Ente Público de Protección de Menores adoptando alguna medida que afecte al régimen de guarda y custodia del menor. Y es precisamente en este punto donde algunas personas afectadas se dirigen en queja ante el Defensor manifestando su disconformidad por dicha decisión. Así ocurrió con la madre de una recién nacida ante la intervención de la Unidad de Trabajo Social del Hospital Virgen Macarena, de Sevilla. Nos decía que los servicios sociales del hospital habían emitido un informe en el que la acusaban de maltrato prenatal, sin que para emitir dicho informe dispusieran de datos concluyentes. También se quejaba de la difusión de dicho informe a otras Administraciones en perjuicio de su intimidad, honor e imagen personal.

La Unidad de Trabajo Social del Hospital justificó que su actuación vino motivada por la derivación del caso por los facultativos que venían atendiendo a la madre, por considerar que se trataba de un caso de embarazo no convenientemente controlado, constando así en la historia clínica, y siendo éste uno de los indicadores de maltrato prenatal incluidos en el Sistema de Información sobre Maltrato Infantil en Andalucía. Es por ello que, en base a los datos obtenidos de diferentes servicios sanitarios que pudieran haber tenido relación con el caso, también por las entrevistas mantenidas con sus familiares y con la madre, se actuó conforme

al protocolo establecido en dicho Sistema, cumplimentando la correspondiente ficha de Información para su remisión al Servicio de Protección de Menores. Al considerarse el caso de riesgo grave para el menor, en protección de sus derechos y supremo interés, se coordinó también la intervención de los servicios sociales comunitarios y equipo básico de atención primaria (queja 14/4065).

Hemos de resaltar cómo a veces recibimos quejas de personas que se dirigen a nosotros al no encontrar un referente institucional como Defensor del Menor en su Comunidad Autónoma, e incluso a nivel nacional. En tales casos nos exponen los hechos para solicitar nuestro asesoramiento o para que enviemos su caso a las autoridades competentes. Como la petición de un ciudadano británico, residente en Mallorca, que se dirige a la Institución como Defensor del Menor lamentándose de la injusticia que, según su relato, vendrían cometiendo con él diferentes instancias administrativas y judiciales, manifestando su inocencia por todos los hechos que se le imputan y que han motivado la declaración de desamparo de sus hijos (queja 15/5276).

### **1.9.2.3 Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa**

En materia de protección de menores se distinguen dos estadios de intervención administrativa bien diferenciados. El primero de ellos se produce ante situaciones consideradas de riesgo, en los que la posible actuación es preventiva o reparadora de la situación en que se encuentre la familia y el menor. El siguiente estadio de intervención se produce cuando es necesario retirar al menor del entorno en el que se encuentra, asumiendo su tutela.

Para que se produzca esta asunción de tutela resulta necesaria la previa declaración de la situación administrativa de desamparo del menor, lo cual faculta a la Administración para decidir medidas en su protección y supremo interés.

En este contexto se producen diversas incidencias que se traducen en quejas ante esta Institución, muchas de las cuales simplemente trasladan la disconformidad con dicha decisión por considerarla errónea, injusta o no acertada, tal como la denuncia presentada por una familia, procedente de Rumanía. Decían sentirse indefensos ante la decisión adoptada por Protección de Menores que suponía la retirada de la custodia de sus 4 hijos para internarlos en un centro residencial. Manifestaban desconocer los motivos de dicha actuación y solicitaban ayuda de esta Institución para defender sus derechos (queja 15/3566).

Destacamos también en este ámbito el oficio procedente del Sindic de Greuges de Cataluña mediante el que se nos da traslado de una queja presentada ante dicha institución, en disconformidad con la actuaciones realizadas por la Junta de Andalucía en protección de sus hijos, siendo así que una de ellas residía junto con familia extensa en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A este respecto, hemos de remitirnos a anteriores actuaciones de esta Institución del año 2013 que iniciamos tras la comparecencia en nuestras oficinas de la interesada acompañada de la presidenta de la asociación comprometida en la defensa de derechos de la ciudadanía, aludiendo a la desesperada situación en que se encontraba por el largo tiempo que llevaba sin tener ningún contacto con sus hijos, deteriorándose con ello los vínculos afectivos familiares.

En nuestra investigación, pudimos conocer los diferentes litigios judiciales que mantenía con la Junta de Andalucía en disconformidad con el desamparo y asunción de la tutela de sus hijos. Las diferentes

resoluciones emitidas por la Junta de Andalucía en protección de los menores fueron ratificadas en primera instancia, y posteriormente en vía de recurso ante los diferentes Juzgados y Tribunales que intervinieron en el caso (queja 15/2392).

También recibimos quejas de padres que se muestran disconformes con la aplicación de la legislación de protección a la mujer en supuestos de violencia de género. En estas quejas suele ser habitual el alegato de indefensión ante los efectos de una denuncia que consideran infundada.

Así ocurrió con la denuncia de un ciudadano que nos decía que la policía le había retirado la custodia de su hijo, sin aportarle mayores explicaciones, todo ello, al parecer, en relación con un procedimiento derivado de una denuncia por malos tratos hacia su mujer.

Entre la documentación que adjuntaba a su queja, incluía la notificación que le hicieron de la resolución provisional de desamparo del menor e incoación de un expediente de desamparo ordinario. Dicha declaración provisional de desamparo estaba motivada por un incidente de violencia contra su pareja que requirió de la intervención de la policía el día que se produjo la retirada del menor. A lo expuesto se añadían los antecedentes de drogadicción de ambos progenitores, padre y madre, otras carencias sociales, así como expedientes de protección de menores anteriormente tramitados que motivaron la retirada de custodia de otros hijos, tanto suyos como de su pareja.

En su carta negaba que tales indicios fuesen ciertos, alegando que sus circunstancias socio familiares habían mejorado desde que convivía con su actual pareja y madre de su hijo, tratándose el incidente relatado por la policía de una simple discusión de pareja, y careciendo por tanto de motivos la Administración para seguir tutelando al menor.

En respuesta, informamos al interesado que la intervención protectora sobre su hijo era congruente con las previsiones del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, sobre el Régimen de Desamparo, Tutela y Guarda. La finalidad de la resolución provisional de desamparo es preservar a su hijo de toda posible situación de riesgo que pudiera comprometer sus derechos y bienestar e influir negativamente en su crecimiento y desarrollo evolutivo. No obstante, el carácter de provisionalidad de dicha medida implica el que la propia Administración haya incoado a continuación un expediente para recabar todos los datos posibles relacionados con el asunto y que tanto él como la madre cuenten con la posibilidad de aportar al expediente cuantos datos disponga, así como efectuar las alegaciones que estime convenientes en su defensa (queja 14/5199).

Una vez que la Administración ha asumido la tutela de alguna persona menor de edad, lo congruente es procurar la solución de los motivos que determinaron dicha decisión, realizando actuaciones tendentes a lograr la vuelta del menor con su familia. Este hecho no siempre es posible, por la irreversibilidad de la situación familiar tras haber intentado de forma decidida diversas estrategias para solventarla, pero lo que resulta inexcusable es precisamente dicho trabajo de recuperación y que la primera opción siempre sea la vuelta del menor con su familia.

Como ejemplo de lo señalado traemos a colación la petición de la madre de una menor declarada en desamparo que se mostraba impotente ante lo que consideraba injusta actuación de los poderes públicos en su caso. Nos decía que aunque no compartía las sentencias que en primera instancia y posteriormente en apelación ratificaron la declaración de desamparo, no podía hacer más que acatarlas. Pero a continuación se quejaba de que el Ente Público de Protección de Menores no hiciera lo propio toda vez que en dichas

resoluciones judiciales se recalca el afecto existente entre madre e hija y se aventuraba una próxima reunificación familiar tras un previo trabajo social con la madre que le ayudara a superar los inconvenientes que motivaron las medidas de protección sobre su hija.

Para el análisis de la queja partimos del hecho de que todas las medidas de protección fueron confirmadas mediante resoluciones judiciales en primera instancia y en apelación, encontrándose por tanto suficiente justificadas y siendo proporcionadas al fin pretendido que no es otro que garantizar el bienestar e interés superior de la menor. Ahora bien, se ha de tener presente que dichas medidas protectoras no han de prologarse en el tiempo más allá de lo suficiente para garantizar la integridad de los derechos de la menor, siendo exigible a la Administración una actuación diligente para comprobar la evolución de la madre en el sentido señalado en las resoluciones judiciales antes aludidas, esto es, para comprobar un cambio de actitud respecto de la madre en la relación con su hija y que su situación personal y social hace posible un proceso progresivo de reintegración de la menor junto con ella.

Por dicho motivo no podíamos compartir el hecho de que la Administración no hubiera solicitado aún la intervención del Equipo de Tratamiento Familiar, ni de los servicios sociales de zona, por lo que difícilmente podría tener noticias de su evolución ni se había iniciado ningún trabajo social para allanar el camino hacia una futura reunificación familiar. Tampoco se había modificado el régimen de visitas a la menor, sin que se hubieran atendido ninguna las peticiones que en tal sentido presentó la madre.

Así pues, formulamos una recomendación para que en congruencia con lo establecido en las sentencias de primera instancia y de apelación, confirmatorias de la resolución de desamparo, se recabe la colaboración de los servicios sociales comunitarios y/o del equipo de tratamiento familiar para iniciar un trabajo social con la madre que permitiera acreditar un cambio de actitud respecto de la relación con su hija, todo ello con vistas a una previsible y deseada reunificación familiar, [queja 15/0351](#) y [queja 15/1939](#).

#### 1.9.2.4 Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

En materia de **acogimiento residencial** debemos comenzar por destacar las actuaciones de supervisión de funcionamiento del centro de acogida inmediata “Villa Elvira”, a fin de comprobar que su organización y funcionamiento respondía a dos principios básicos; de un lado, que se procurase la mejor calidad técnica en la atención, referida tanto a recursos humanos como materiales y, de otro, que su dinámica de funcionamiento tuviese la mayor semejanza posible al modelo de un hogar familiar.

Culminamos nuestras actuaciones en dicha queja con el dictado de una recomendación para que se procurase en el centro un clima de convivencia amigable que redujera los incidentes violentos a supuestos excepcionales ([queja 14/4454](#)).

También hemos de destacar las actuaciones iniciadas tras tener conocimiento por noticias publicadas en distintos medios de comunicación de Andalucía del **incendio ocurrido en un centro residencial de protección de menores** de Sevilla capital. Según las crónicas periodísticas, la humareda provocada por el incendio afectó a uno de los menores y a un educador, siendo preciso su traslado a urgencias del hospital. Al parecer, el incendio tuvo su origen en la cocina y pudo ser sofocado gracias a la rápida intervención del servicio de bomberos, sin que aparentemente se produjeran excesivos daños en el inmueble.

El mencionado suceso tiene especial interés para esta Institución por cuanto hubiera podido afectar a los menores alojados en el mencionado centro, sobre quienes la Administración ha de ejercer los deberes inherentes a su tutela o guarda. Así pues, tras solicitar la emisión de un informe sobre lo sucedido a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla, pudimos constatar que el incendio fue provocado por un incidente fortuito, ajeno al normal funcionamiento del centro residencial. Uno de los menores precisó ser trasladado a un centro hospitalario para que fuese evaluado el cuadro de ansiedad que presentaba, siendo dado de alta a continuación sin ninguna reseña significativa.

En cuanto a la reacción de los responsables del centro tras conocer el incidente, en el informe se indica que de forma inmediata se cumplió con el protocolo de autoprotección en casos de emergencia. A los pocos días del incidente se repuso el mobiliario y enseres dañados, procediendo a reparar los desperfectos en las instalaciones. También se cumplieron las indicaciones dadas por los inspectores de servicios sociales que se desplazaron al lugar de los hechos (queja 15/0945).

**Una de las cuestiones que más controversia provoca relacionada con la estancia de menores en centros de protección es la relativa al ejercicio del régimen de visitas reconocido a los familiares.**

Así en la queja 15/4005 la madre de unos menores nos trasladaba su queja por el hecho de que **no se le hubiera notificado con suficiente antelación el cambio de centro de sus hijos, siendo así que se enteró del mismo cuando acudió para ejercer su derecho de visitas.** El Ente Público de Protección respondió a esta queja asumiendo que, efectivamente, la resolución le fue notificada a la interesada días después de la fecha prevista para la visita, aunque este retraso en la notificación se achacaba, al menos en parte, a circunstancias ajenas al trámite administrativo en la Delegación Territorial. En cualquier caso, fuimos informados del inmediato señalamiento de una nueva fecha para que la interesada pudiera ejercer su derecho de visitas, comunicando esta incidencia tanto por escrito como por vía telefónica.

En no pocas ocasiones **son los abuelos los que se dirigen a nosotros interesándose por ejercer su derechos de visitas a sus nietos, tutelados por la Administración.** De este modo, en la queja 14/3693 el interesado se lamentaba de no haber recibido aún contestación a la solicitud que formuló en tal sentido. Nos decía que su nieta, aun encontrándose cercana la fecha para su mayoría de edad, todavía estaba tutelada por la Junta de Andalucía e interna en un centro de protección de menores. Junto con su solicitud había acompañado un informe médico y social sobre la idoneidad y conveniencia de las visitas, que proporcionarían un acercamiento a su familia biológica y posibilitarían una mejor inserción familiar, social y educativa.

Una de las situaciones que conlleva gran repercusión en la vida ordinaria de los centros es la relativa a los **abandonos voluntarios (fugas) de los menores internos en los centros.** La casuística que se produce es muy variada y a título de ejemplo citaremos las actuaciones que iniciamos a instancias de la madre de una menor interna en un centro de protección de menores para denunciar que hacía días que su hija había abandonado sin autorización el centro en el que estaba internada y que nadie les había informado de dicha fuga ni de las actuaciones que estaban realizando para localizarla.

Desde el Ente Público de Protección en Jaén fuimos informados de la inmediata interposición por parte de la dirección del centro de la correspondiente denuncia y de la rápida localización de la menor: las causas por las que no se comunicó formalmente a los padres la fuga y regreso de su hija obedecieron, en primer lugar, al corto espacio de tiempo que la menor estuvo fugada, que no llegó a las 24 horas establecidas en

el artículo 31 del decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de Acogimiento Residencial de Menores, para que exista la obligación de comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en segundo lugar, el hecho de que cuando la menor fue trasladada nuevamente al centro por miembros de la Guardia Civil, éstos informaron que los padres estaban al corriente ya que fueron ellos mismos los que alertaron de que la menor se encontraba en esa localidad.

También pudimos constatar que durante el tiempo de estancia de la menor en el centro la intervención, tanto educativa, como psicológica y social, obtuvo resultados positivos, habiendo mejorado su comportamiento. Además, los sucesivos encuentros y visitas supervisadas con los padres propiciaron un acercamiento y cambio de actitud entre ellos, apreciándose una mejora significativa en sus relaciones. A los padres se les proporcionó pautas educativas para que las utilizaran con su hija. Además, se comprometieron a recibir la ayuda del equipo de tratamiento familiar de su zona. Valoradas las circunstancias del caso se acordó la reintegración de la menor al domicilio familiar con seguimiento de su situación por los servicios sociales de zona (queja 15/5410).

Pero no siempre los datos que obtenemos de nuestra intervención arrojan un resultado favorable a quienes nos presentan su reclamación. Así en la queja 15/2431 la interesada solicitaba nuestra intervención para que comprobásemos la situación en que se encontraba su hija, tutelada por la Junta de Andalucía e interna en un centro de protección. Nos adjuntaba copia de una comparecencia que efectuó ante la comandancia de la Guardia Civil para alertar sobre el posible abandono de la menor del centro en el que estaba internada y la posible situación de riesgo en que pudiera encontrarse.

Tras interesarnos por la situación de la menor pudimos conocer que la intervención del Ente Público de Protección se veía condicionada por la actitud de la madre, que sin llegar a reconocer los motivos que dieron lugar a la medida de protección (declaración de desamparo, con indicios de abusos sexuales por parte del abuelo), hacía llegar a su hija adolescente mensajes ilusorios y contradictorios, y que a la postre dificultaban y ralentizan los efectos del trabajo psicológico y social que se venía realizando con ella.

Por lo que se refiere a la medida de **acogimiento familiar** destacamos la queja en la que el tío paterno de una menor tutelada por la Administración e interna en un centro residencial de protección de menores junto con un hermano -este último de distinto padre- se había ofrecido para tenerlos acogidos a ambos y con ello evitar su institucionalización en un centro residencial. Su ofrecimiento fue desestimado por la Administración, prefiriendo confiar la guarda y custodia de ambos hermanos a una familia ajena, en la modalidad de acogimiento familiar permanente.

Tras analizar los hechos, apreciamos que era congruente con el interés superior de la menor la necesidad de que su vida transcurriese en el seno de una familia y no interna en un centro, y que a su vez dicho acogimiento familiar fuese estable, evitando incertidumbre por su futuro y permitiendo que la relación con esa familia les condujese a fraguar unos lazos afectivos -beneficiosos y duraderos-. Es por ello que, partiendo de los elementos fácticos que consideraba contrastados la Administración, **estimamos correcta su decisión de constituir un acogimiento permanente en familia ajena, al quedar descartada la posibilidad de acogimiento en familia extensa por motivos fundados.**

No obstante, y toda vez que la familia también aducía no haber recibido ninguna notificación de una resolución desestimatoria de su petición, formulamos una recomendación para que en aquellos supuestos

en que tras analizar la situación de un menor tutelado se adoptase el criterio de desestimar su acogimiento en familia extensa, se ofrezca al familiar que hubiera solicitado acoger al menor la posibilidad de efectuar alegaciones con anterioridad a adoptar dicha decisión y que, con posterioridad, de mantenerse el mismo criterio, se emitiera de forma expresa una resolución suficientemente fundada, notificando ésta con todas las garantías establecidas en la normativa reguladora del procedimiento administrativo ([queja 14/0478](#)).

También abordamos la problemática ocasionada por un acogimiento de hecho de larga duración. Como muestra señalamos la queja de una familia de acogida que tuvieron acogida a la niña de forma ininterrumpida desde que tenía meses de vida hasta que, cuando ya cumplió los 8 años de edad, la madre decidió llevársela consigo sin dar después razón de su paradero ni aportar ninguna noticia sobre el estado en que pudiera encontrarse.

El asunto era especialmente complicado por tratarse de una menor inmigrante, de nacionalidad nigeriana, a cuya madre venía ayudando de forma altruista esta familia, apoyándola en todo cuanto estaba en sus manos para la crianza y educación de la menor, pero, eso sí, sin formalizar en ningún momento dicho acogimiento ni administrativa ni judicialmente. Y todo esto, con conocimiento de la Administración que toleró dicha situación y sólo cuando las **divergencias entre la madre y la familia acogedora** se hicieron más evidentes emprendió actuaciones para salvaguardar la situación de la menor, las cuales finalmente no pudieron materializarse.

Tras el trámite de la queja, y analizar las diversas circunstancias que concurrían en el caso formulamos una recomendación para que en supuestos como el presente se actúe con diligencia y eficacia en protección de los derechos e interés superior del menor, confiriendo estabilidad y protección jurídica a la relación con su familia de acogida, en situación provisional de guarda de hecho ([queja 14/0903](#)). A lo largo del año 2015 tramitamos diversas cuestiones relacionadas con la **prestación económica asociada al acogimiento familiar de menores**. Una de ellas se inició tras hacernos eco de noticias publicadas en distintos medios de comunicación de Andalucía que aludían a retrasos en los pagos correspondientes a las ayudas económicas para compensar los gastos derivados del acogimiento familiar de menores.

Dichas ayudas económicas se conceden conforme a la Orden de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, de 11 de febrero de 2004, que regula las prestaciones económicas a familias acogedoras de menores. El importe que recibe la familia de acogida intenta compensar el posible desequilibrio en la economía familiar derivado de las obligaciones que conlleva la guarda de la persona menor de edad, esto es, velar por ella, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral. Si dicha circunstancia se diera en una familia que tuviera una situación económica de partida delicada el retraso en el abono de dichas ayudas podría incluso comprometer el buen desempeño de las atenciones inherentes al acogimiento familiar.

Los aludidos retrasos en los pagos afectaban a diversas provincias de Andalucía y se venían produciendo desde principios de 2015, y al quebranto económico que ello supone se añadía la falta de información sobre los motivos de dicha demora, así como respecto de las medidas adoptadas para su solución.

Así pues incoamos, de oficio, un expediente de queja, a cuya tramitación acumulamos las quejas particulares que respecto de esta cuestión fuimos recibiendo. En el informe que nos fue remitido por la Dirección General de Infancia y Familias se reconocía la existencia de dichos retrasos aunque precisando que los mismos habían venido motivados por dificultades técnicas derivadas de la puesta en funcionamiento de una nueva aplicación informática para la gestión de la contabilidad de pagos a terceros. El informe recalca

que la Consejería, consciente del problema, había venido realizando actuaciones en coordinación con la Consejería de Hacienda para priorizar los pagos correspondientes a dichas compensaciones económicas por el acogimiento familiar de menores. Y que al mismo tiempo se había procurado mantener informadas a las familias acogedoras sobre la incidencia de dicho problema y las medidas implementadas para su solución.

Toda vez que desde la fecha de la recepción del informe tuvimos noticias de que se hubieran producido nuevos retrasos en los pagos correspondientes a dichas ayudas, apreciamos que el problema planteado se encontraba en vías de solución por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente ([queja 15/1253](#)).

En lo referente a la **adopción nacional** abordamos en la ([queja 14/1425](#)) la problemática de la relación entre familia biológica y menor adoptado. El asunto vino planteado por un persona que siendo adolescente, mientras estuvo tutelada por la Junta de Andalucía se quedó embarazada y dio a luz a una niña, la cual fue dada en adopción. Al haber alcanzado su hija biológica la mayoría de edad se había dirigido a la correspondiente Delegación Territorial solicitando su intermediación para que se pusiesen en contacto con la que fue su hija biológica, para que ésta pudiera decidir si deseaba mantener algún contacto con ella.

La respuesta que recibió fue que el derecho a conocer los orígenes familiares sólo lo ostenta la persona adoptada, y que en consecuencia el servicio de mediación en la búsqueda de orígenes sólo actúa a instancias de la persona adoptada o de su familia adoptiva, pero nunca a instancias de la familia biológica puesto que no es titular de dicho derecho.

Por nuestra parte, **consideramos viable y ajustada a derecho una interpretación de la normativa que permitiese que a instancias de la familia biológica posibilitara a la Administración contactar con la persona adoptada o su familia adoptiva para realizar el ofrecimiento de mediación sin revelar en ninguna caso la identidad de esta familia ni mucho menos sus datos de contacto.** Sólo en el supuesto de que se aceptase el ofrecimiento de mediación se iniciarían las actuaciones para propiciar dicho contacto, sin que previamente se hubieran revelado los datos personales sobre los que existe el deber de reserva. En consecuencia formulamos una recomendación en dicho sentido.

También en el año 2015 hemos abordado la **demora que acumulaba la tramitación de expedientes relacionados con la adopción nacional en la provincia de Huelva.** Esta situación impedía a las familias solicitantes de adopción de dicha provincia obtener la pertinente declaración de idoneidad y por tanto recibían un trato discriminatorio respecto de los solicitantes de adopción de otras provincias de Andalucía.

Tras analizar la queja reflexionamos en torno a la anomalía que supone el silencio administrativo, a lo cual se han de añadir los perjuicios que conlleva cuando afecta a procedimientos relativos a protección de menores, en los cuales el tiempo siempre juega en contra de los intereses tanto de las personas afectadas –en este caso candidatas a un procedimiento de adopción–, como sobre todo, en perjuicio de la personal menor de edad beneficiaria de las medidas de protección que se pudieran acordar en su supremo interés ([queja 14/3505](#)).

Como viene aconteciendo en los últimos ejercicios, los procedimientos de valoración de idoneidad han continuado teniendo un especial protagonismo en las actuaciones de esta Institución. Como ejemplo nos referimos a la denuncia de una pareja por la excesiva demora que acumulaba el procedimiento de valoración de su idoneidad para la adopción y de que la intervención del personal evaluador hubiera sido invasiva

e incluso agresiva hacia ambos miembros de la pareja. Relataban una sucesión de errores en el informe emitido por el equipo evaluador que concluía con una propuesta negativa a su idoneidad como adoptantes.

Tras el trámite de la queja pudimos constatar los visos de verosimilitud de algunos de los errores e inexactitudes alegados por la pareja. También pudimos comprobar que a la pareja no se le ofertó la posibilidad de grabación de las entrevistas que mantuvieron con el personal evaluador, careciendo por tanto de posibilidad de acceder al archivo sonoro o audiovisual que les serviría de soporte, y en consecuencia viendo mermadas sus posibilidades de aportar alegaciones sobre las mismas.

En consecuencia, en atención a los datos erróneos que constaban en el estudio de idoneidad, así como a la discrepancia con la familia sobre los criterios subjetivos de valoración utilizados, y la ponderación entre los diferentes elementos que la conforman, antes de concluir el expediente y emitir la correspondiente resolución, recomendamos que se ofertase a la familia la posibilidad de someterse a un nuevo proceso para valorar su idoneidad por parte de distinto equipo de profesionales. También recomendamos que al inicio del proceso de esta nueva valoración de idoneidad se ofertase a la familia la posibilidad de grabar y archivar las entrevistas que se les fuesen realizadas ([queja 14/5128](#)). Destacamos finalmente en este subepígrafe los problemas suscitados con los procedimientos de adopción internacional, y más concretamente con la grabación de las entrevistas que se realizan en el procedimiento para la valoración de idoneidad. Se trata de un asunto sobre el que ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en el año 2012, fecha en la que formulamos una recomendación a la Administración para que tales grabaciones fueran realizadas a petición de las personas interesadas.

La respuesta a dicha recomendación fue en sentido positivo aunque puntualizando que los archivos sonoros o audiovisuales en que quedan almacenadas las grabaciones de las entrevistas pueden ser consultados por la Administración, siempre que exista previo acuerdo de las partes, a efectos del seguimiento técnico, pero la derivación solo estaría disponible a petición judicial toda vez que dichas grabaciones no forman parte del procedimiento administrativo de valoración de idoneidad.

Respecto de esta concreta cuestión mostramos nuestra interpretación discrepante en función de la regulación contenida en los artículos 35 a), 37 y 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, decidimos iniciar un nuevo expediente de queja sometiendo dicha cuestión a la consideración de la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, por tratarse del órgano administrativo competente para coordinar las actuaciones de las distintas Delegaciones Territoriales de Andalucía en esta materia.

De igual modo sugerimos a la Administración que, de cara a la próxima renovación de los contratos para la gestión del servicio público de información, formación, valoración de idoneidad y seguimientos postadop-tivos, se modifiquen los Pliegos contractuales para que en su cláusulado quede recogido el derecho de las personas afectadas a acceder sin ninguna cortapisa y en un período de tiempo razonable al archivo en que conste la grabación de las entrevistas realizadas durante el proceso para la valoración de su idoneidad para la adopción ([queja 14/2998](#)).

Con referencia a la intervención de entidades colaboradoras en la adopción internacional (ECAI) destacamos nuestras actuaciones a instancias de una familia disconforme con la ECAI que venía gestionando su expediente de adopción internacional. Argumentaban que les había facturado muchos gastos sin aportar

justificación de los desembolsos realizados e incrementando artificialmente y de forma desproporcionada otros apartados de las facturas, sin tener tampoco justificación para ello.

Para garantizar que la actuación de la ECAI no responda a un ánimo de lucro el Decreto que regula dichas entidades exige que los Estatutos de la Entidad Colaboradora recojan los principios y bases según los cuales pueden repercutir a las personas solicitantes de adopción los gastos derivados de la tramitación efectuada por la entidad. A este respecto, la entidad habrá de presentar un proyecto económico en el que se justifiquen los costes de su actuación, incluidos los honorarios profesionales, con objeto de garantizar que no se podrán obtener beneficios indebidos. A tal fin, incluirán la determinación del importe aproximado de los gastos que, salvo imprevistos, ocasionarán los trámites de adopción a las personas solicitantes.

Tras analizar las cuestiones planteadas por los interesados trasladamos a la Administración nuestra apreciación de que la persona que presenta una reclamación ante lo que considera funcionamiento erróneo o irregular de la ECAI tiene la legítima expectativa de que su reclamación sea objeto de estudio y valoración, y que dé lugar a la correspondiente actuación para subsanar las deficiencias detectadas. Para dicha finalidad se hace necesaria una actuación de carácter más intensa que la mera mediación realizada con los reclamantes, que es una técnica útil para limar asperezas entre las partes y alcanzar soluciones de consenso, pero no tanto para solventar posibles irregularidades, máxime si la parte afectada no obtiene satisfacción a sus pretensiones y la entidad sometida a supervisión niega haber cometido irregularidad, no reconoce ninguna responsabilidad y no hace nada por remediar las deficiencias que se hubieran acreditado ([queja 14/1424](#)).

## 1.9.2.5 Responsabilidad penal de menores

A finales de 2014 presentamos al Parlamento de Andalucía un **Informe sobre la atención que reciben los chicos y chicas en centros de internamiento de Andalucía**. Un trabajo que analiza la labor que desarrollan estos recursos para la reeducación y reinserción social de los menores y jóvenes internos, y en el que hemos pretendido, además, incrementar la visibilidad de los centros de internamiento cara a una sociedad que después ha de reintegrar a quienes en edades tempranas se han visto privadas de libertad por actos delictivos graves.

Nuestra investigación nos permitió hacer una valoración ciertamente positiva de la atención que reciben los menores en estos recursos. Sin embargo hemos propuesto una serie de mejoras referidas a la distribución de plazas de los centros de internamiento en las distintas provincias. Hemos solicitado la eliminación de las concertinas de estos recursos, y la mejora de la defensa jurídica del menor infractor. También demandamos un reconocimiento oficial a la formación del menor en el centro y un nuevo régimen jurídico de la prestación por desinternamiento.

A lo largo de 2015 hemos celebrado dos jornadas con el propósito de reflexionar conjuntamente con todos los agentes que intervienen en este complejo escenario sobre aspectos claves y retos de futuro para el menor infractor, teniendo en cuenta los sustanciales cambios producidos en los últimos años en el perfil de los menores que cometen actos delictivos. También ha sido nuestra voluntad poner de relieve las buenas prácticas que se realizan para la reeducación y reinserción del infractor.

En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe, hemos de recordar que en el momento de elaborar el señalado trabajo nos encontrábamos con un marco jurídico regulador de aspectos de los recursos de internamiento en Andalucía no adaptado en su totalidad a las características de los servicios que se prestan en aquellos. Es por ello que **demandamos una normativa reglamentaria que desarrolle y regule la organización, el funcionamiento y las características de los centros de internamiento de menores infractores**. Esta petición se ha visto cumplida con la publicación de Decreto 98/2015, de 3 de marzo, por el que se regula la organización, funcionamiento y características de los Centros de Internamiento de Menores Infractores de Andalucía y se crea la Comisión Andaluza de Centros de Internamiento de Menores Infractores.

Por otro lado, y conforme a nuestras peticiones, **se está procediendo a la eliminación de los centros de internamiento de las denominadas concertinas**.

Y para concluir, como seguidamente detallaremos, se ha dado cumplimiento a una demanda que llevamos reiterando en los últimos años: la existencia de un centro de internamiento para menores infractores en Huelva, ya que era ésta la única provincia de Andalucía que no contaba con este tipo de recurso, limitando con ello el ejercicio del derecho de los menores de esta zona a cumplir la medida de internamiento en un lugar próximo al domicilio familiar.

En todo caso, una vez transcurrido un año de la elaboración del señalado trabajo, teniendo en cuenta la trascendencia de las medidas que se solicitan en el mismo, muchas de las cuales precisan de un largo tiempo para su implementación, será en el próximo Informe cuando podemos dar mayor detalle acerca del cumplimiento de nuestras recomendaciones.

En cuanto a las quejas relativas al cumplimiento de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores hemos de destacar, en primer lugar, la controversia suscitada en torno al **centro Tierras de Oria**. Recibimos una denuncia sobre determinados hechos, publicitados ampliamente en distintos medios de comunicación, relativos a posible maltrato a menores internos en dicho centro. El denunciante se quejaba de que hubiera trascendido a la prensa el contenido de determinadas actuaciones judiciales y que por parte de la dirección del centro se hubiera descalificado el contenido de su denuncia.

Sobre este asunto, habríamos de esperar a las diligencias de investigación consecuentes a la denuncia, las cuales se realizarían conforme a lo establecido en los artículos 269 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Dichas actuaciones habrán de realizarse de forma inexcusable salvo que los hechos no revistieran carácter de delito o que la denuncia fuere manifiestamente falsa. Con posterioridad se habrá de pronunciar el Juzgado sobre el posible inicio de un procedimiento penal y su ulterior resultado.

No obstante, con independencia de la investigación de los hechos en sede judicial nos constaba que la Consejería de Justicia también venía realizando una investigación interna para descartar posibles irregularidades y garantizar con ello el cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio. De igual modo, por parte de esta Institución, tras tener conocimiento de los hechos por noticias publicadas en distintos medios de comunicación, decidimos iniciar, de oficio, un expediente de queja para disponer de información detallada al respecto y valorar las actuaciones que estuviera realizando la Junta de Andalucía. De este modo la Viceconsejería de Justicia e Interior nos remitió copia del Decreto de la Fiscalía Provincial de Almería, Sección de Menores, por el que se procedía al archivo de las diligencias informativas 2/2015,

abiertas tras la publicación en diversos medios de comunicación social de imágenes sobre supuestos malos tratos en el tratamiento a menores que cumplen medida de internamiento en el centro “Tierras de Oria” de Almería.

En el decreto de la Fiscalía se señalaba que, **tras la práctica de las actuaciones oportunas, se constataba la no existencia de infracción alguna por parte del director del centro ni de sus trabajadores en la aplicación de las medidas de contención**, y en concreto de sujeción mecánica a los menores internados (queja 15/1221).

Por otro lado hubimos de responder a la reclamación que nos efectuó un colectivo de trabajadores de dicho centro “Tierras de Oria” lamentándose de las negativas consecuencias que para la convivencia ordinaria en el centro y para el desempeño de su trabajo profesional había traído consigo la denuncia efectuada por un particular sobre trato vejatorio a menores internos, la cual estuvo acompañada de imágenes de vídeo que supuestamente habrían sido captadas en el centro, y que habían sido ampliamente difundidas en diferentes medios de comunicación de toda España.

Descalifican en su escrito al autor de dicha denuncia por considerar que la misma había sido realizada de mala fe, tergiversando los hechos con la intención de perjudicarles, y por ello solicitaban la intervención de esta Institución para que se esclareciera lo sucedido y se reparasen los daños causados a la buena imagen del centro y su labor profesional.

A este respecto respondimos al citado colectivo profesional que habríamos de estar al resultado de la investigación que se estaba produciendo tanto por parte de la Administración como en sede judicial, ello sin dejar de recordarles lo expuesto en el informe especial que esta institución presentó ante el Parlamento de Andalucía el pasado año 2014, realizado tras visitar in situ los diferentes centros de internamiento existentes en nuestra Comunidad Autónoma, en el cual destacamos nuestra valoración general positiva de la atención que se presta en estos recursos a todos aquellos menores y jóvenes que, habiendo cometido una actividad delictiva, se encuentran cumpliendo una medida privativa de libertad, valoración que se hacía extensible al centro para menores infractores “Tierras de Oria” (queja 15/1131).

Otra cuestión destacada durante el ejercicio 2015 fue la relativa a la deseada ubicación de un **centro para el internamiento de menores infractores en la provincia de Huelva**, al ser ésta la única de Andalucía que carecía de este equipamiento. Esta buena noticia vino acompañada de una agria polémica protagonizada por un colectivo de vecinos que habitaban viviendas cercanas al lugar seleccionado por la entidad adjudicataria del contrato.

Y esta Institución tampoco fue ajena a dicha polémica, recibiendo diferentes reclamaciones de colectivos de personas disconformes con la ubicación escogida en la localidad de Aljaraque. En tales quejas se argumentaba que en las inmediaciones del centro se localizaban otros equipamientos sociales tales como una guardería infantil, un centro escolar de infantil, secundaria y bachillerato, una residencia para personas mayores, además de la zona residencial.

Si rememoramos lo ocurrido en nuestra Comunidad Autónoma con instalaciones semejantes en otras provincias nos encontramos con actitudes de rechazo similares, cual si las actividades propias de un centro de internamiento para menores infractores lo convirtieran en un equipamiento especialmente peligroso o que implicara la necesidad de mantenerlo completamente alejado de cualquier núcleo urbano. La expe-

riencia acumulada en la instalación y gestión de recursos similares ha demostrado que el funcionamiento de este tipo de centros lejos de producir inconvenientes ha contribuido incluso a mejorar las zonas en que se ubican, revitalizando la actividad económica del lugar.

Sea como fuere, no resultó incluso necesario emitir ningún pronunciamiento al respecto, toda vez que la entidad seleccionada no pudo hacer frente a la adquisición del inmueble señalado en el proyecto con el que resultó adjudicataria, por lo cual el contrato finalmente fue suscrito con otra entidad, la cual aportó un proyecto diferente cuya ubicación estaba prevista en un inmueble ubicado en la localidad de Gibraleón, sin que hasta el momento tengamos constancia de rechazo social a esta ubicación, cuya inauguración está prevista realizar durante el año 2016 (queja 15/5369 y queja 15/5368).

Otra actuación que queremos destacar es la realizada de oficio para interesarnos por las circunstancias del **suicidio de un interno** en el centro “Marchenilla”, de Algeciras (Cádiz). El joven, de 20 años de edad, se había quitado la vida en su propia habitación ahorcándose con una sábana, y aunque recibió atención médica de emergencia el desenlace del incidente tuvo las funestas consecuencias reseñadas. Los hechos ocurrieron durante la madrugada del viernes 19 de septiembre, movilizándose inmediatamente el dispositivo de seguridad y alertando al Juzgado para personarse en el centro para el levantamiento del cadáver.

En un comunicado emitido para conocimiento de los medios de comunicación, el comité de empresa del centro, tras lamentar la pérdida tan trágica del interno, hizo hincapié en la profesionalidad y dedicación del personal que presta sus servicios en el centro y como se habían cumplido los protocolos establecidos.

Tras incoar el expediente, y con independencia de la actuación judicial que en esos momentos se estaba desarrollando para dilucidar las circunstancias concretas del fallecimiento del interno, interesaremos de la Dirección General de Justicia Juvenil la emisión de un informe alusivo a las actuaciones administrativas desarrolladas tras conocer la autolisis protagonizada por el joven interno, así como las anteriormente realizadas en su programa educativo personalizado que pudieran haber requerido su inclusión en el programa especial de prevención de suicidios.

Se trataba de un lamentable suceso, no querido por nadie, y todos los indicios apuntaban al cumplimiento por parte del centro de las directrices marcadas en el encargo institucional. Pero, aun siendo esto así, y sin poner en duda la diligencia y empeño en dicha labor, nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor nos obligaba a ir más allá e intentar promover acciones que profundizasen en la identificación de aquellas prácticas administrativas, criterios organizativos, configuración arquitectónica u cualquier otro aspecto de mayor debilidad del recurso y que a la postre no contribuyeron a evitar el suicidio.

Por todo ello, culminamos nuestra intervención recalcando a la Administración nuestra esperanza de que la propia investigación iniciada por la Administración -la cual se nos anunciaba en el informe que nos fue remitido- arrojará conclusiones provechosas que permitieran perfeccionar los protocolos de funcionamiento con la intención de prevenir de forma efectiva sucesos tan funestos como el acaecido (queja 14/4456).

## 1.9.2.6 Menores con necesidades especiales

Una año más debemos referirnos en este Informe al fenómeno de la **inmigración ilegal de menores**. Se trata de menores de edad que llegan a Andalucía por diferentes medios, poniendo en riesgo su vida, y sin

personas adultas que puedan hacerse cargo de su cuidado. Su situación es de evidente desamparo y por dicho motivo se requiere la intervención inmediata de la Administración que, por encima de cualquier consideración relativa a su estancia irregular en nuestro país, ha de tener presente su situación de desamparo y prestarles la atención inmediata que requieren.

Por la situación geográfica de nuestra Comunidad Autónoma es usual que se detecte la llegada de menores en pequeñas embarcaciones (pateras) y que, una vez atendida la situación de emergencia en que puedan encontrarse, se identifiquen a aquellas personas que fuesen menores de edad y que sean puestas a disposición del Ente Público de Protección de Menores para que fuese garantizado su cuidado en tanto se procede a la localización de sus familiares.

A lo largo de 2015 han sido varias las ocasiones en las que los medios de comunicación social se hacen eco de la llegada a las costas andaluzas de embarcaciones con personas inmigrantes procedentes del Magreb, entre los que se incluyen menores y mujeres embarazadas. En estos casos, nos interesamos del Ente Público Protector de Menores por la atención prestada a estos menores, de manera especial para acreditar su filiación, así como prevenir posibles supuestos de trata de seres humanos (queja 14/4557, queja 14/5014 y queja 15/1868).

De igual tenor fueron nuestras actuaciones en la queja 14/5014 referida a otra patera localizada también en las costas de Almería, o en la queja 15/1868 referida a unos menores inmigrantes localizados en los motores del ferry Tarifa-Tánger.

En el ejercicio al que se refiere esta Memoria hemos culminado nuestra intervención respecto de la actuación de diferentes hospitales públicos de Andalucía en relación con diversas **trabas burocráticas para la expedición del certificado de nacimiento de menores inmigrantes cuyas madres en esos momentos carecían de suficiente identificación documental**.

Las dificultades burocráticas expuestas cobran especial dimensión si se tiene en cuenta la exigencia impuesta en el artículo 46 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, a la dirección de hospitales, clínicas y establecimientos sanitarios, para comunicar, en el plazo de 24 horas a la Oficina del Registro Civil que corresponda cada uno de los nacimientos que hayan tenido lugar en su centro sanitario.

Dicho artículo establece que el personal sanitario que asista al nacimiento deberá adoptar las cautelas necesarias para asegurar la identificación del recién nacido y que habrá de efectuar las comprobaciones establecidas reglamentariamente para determinar su filiación. Cumplidos los requisitos para la inscripción, la comunicación se realizará mediante la remisión electrónica del formulario oficial de declaración debidamente cumplimentado y firmado por los padres, siendo así que los firmantes deberán acreditar su identidad por los medios admitidos en Derecho.

Así pues, habida cuenta la reiteración de problemas burocráticos para la identificación de estos recién nacidos, nos cuestionamos la necesidad de unas instrucciones sobre el modo de proceder en tales supuestos que garantizaran un trámite ágil en estas situaciones sin merma de las garantías jurídicas para el menor y su madre.

La Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud vino a reconocer la existencia de algunos problemas burocráticos puntuales en la gestión de dicha documentación, y como para su solución se encontraban en trámite de aprobación unas Instrucciones que se harían llegar a los distintos centros sanitarios afectados ([queja 14/5834](#)).

Pero los problemas para la documentación de recién nacidos, hijos de madres inmigrantes, no sólo se dan en los hospitales donde éstos pudieran haber nacido, también hemos recibido quejas alusivas al Registro Civil. Así nos los hizo saber la dirección de la casa de acogida de Cruz Roja en Sevilla al mostrar su disconformidad con la actuación del Registro Civil de Sevilla al negar la inscripción de un recién nacido, hijo de una inmigrante irregular carente de documentación.

Nos decían que se habían dirigido al citado Registro en dos ocasiones presentando el certificado de nacimiento expedido por el hospital y que la respuesta del Registro había sido que no se podía registrar a un menor indocumentado aunque apareciera su nombre y el de su madre en un documento expedido por el profesional que ha asistido al parto.

Toda vez que el órgano administrativo cuya actuación se sometía a nuestra supervisión estaba incardinado en Administración del Estado, dimos traslado de la queja al Defensor del Pueblo Español, institución que nos informó que se había solicitado información a la Secretaría de Estado de Justicia acerca de los requisitos para la inscripción de nacimientos ocurridos en España. En su respuesta, el citado organismo señala que la Ley del Registro Civil establece en su artículo 16.1 que los nacimientos se inscribirán en el Registro Municipal o Consular del lugar en que acaecen (queja 1 5/1619).

Otra cuestión de diferente tenor fue suscitada por uno de los entrenadores de la Federación Andaluza de Voleibol quien solicitó nuestra intervención ante las dificultades que estaba encontrando para que uno de los chicos que era menor inmigrante y tutelado por la Junta de Andalucía, y que integraba la selección andaluza de voleibol infantil, pudiera comparecer al campeonato nacional que estaba previsto celebrar en fechas próximas.

La controversia tuvo una solución favorable para el menor al encontrar una fórmula necesaria para conciliar los permisos que necesariamente habría de emitir la Administración, responsable de su tutela con la indispensable agilidad que requiere la tramitación de la documentación que le permite participar en las mencionadas competiciones deportivas. Así, la Comisión Provincial de Medidas de Protección acordó autorizar al menor para asistir a todas las concentraciones a las que fuese convocado por la Federación Andaluza de Voleibol en su categoría, durante la temporada 2014-2015, incluyendo en dicha autorización tanto la estancia en la localidad donde se realizase la concentración como los desplazamientos al lugar de la convocatoria (queja 15/1646).

La problemática que envuelve a los menores afectados por trastornos de conducta ha seguido ocupando una parte importante de la actividad de la Institución durante 2015. Y ello porque se siguen produciendo quejas que reiteran los retos a los que se deben enfrentar estos chicos así como sus familias ante la ausencia de recursos asistenciales especializados. Dicha ausencia y la falta de un abordaje integral para con el menor adecuado a sus circunstancias personales culmina en muchas ocasiones con el ingreso de éste en un centro de internamiento para infractores tras la comisión de un acto delictivo.

Como ejemplo traemos a colación la queja 14/4455 en la que una madre nos trasladaba su preocupación ante la conducta disocial de su hijo. Nos decía que ninguna de las Administraciones Públicas a las que se había dirigido le ofrecía una solución satisfactoria y es por ello que solicitaba la intervención del Defensor del Menor de Andalucía. Lamentablemente, el avanzado estado de deterioro de su hijo hizo que uno de los incidentes protagonizado motivase su ingreso, por decisión judicial, en un centro para menores infractores.

La madre nos comunicó que, a pesar de lamentar su ingreso en un centro de estas características, en dicho recurso el menor estaba teniendo una evolución muy satisfactoria.

En otras ocasiones la familia nos muestra, no sin razón, su estupor por el hecho de que los recursos residenciales específicos para los menores con trastornos de conductas estén destinados de modo exclusivo para los chicos y chicas del Sistema de Protección. Tal fue el caso de la queja 15/0532 donde el interesado nos decía que su hijo adolescente estaba afectado por un trastorno del comportamiento agravado por el consumo de drogas. Relataba como había intentado que lo atendieran en salud mental y en los servicios sociales, y que no había tenido éxito alguno. En un última instancia había llegado a pedir que lo ingresasen en un centro de protección de menores especializado en trastornos de conducta y le habían dicho que al no estar desamparado no podían atender su demanda.

Tras interesarnos por el caso, en el Servicio de Protección de Menores nos manifestaron que se había recepcionado diferente información sobre el menor de la que se deducía que la atención de sus padres era diligente, preocupándose por obtener solución a su conducta agresiva, insultos y vejaciones. Consideraban en Protección de Menores que el menor estaba correctamente diagnosticado de un trastorno de conducta y que por tanto dicho padecimiento debía ser atendido en atención primaria tanto por los equipos de salud mental como por los servicios sociales comunitarios.

El Servicio de Protección argumentaba que las medidas de protección sobre un menor son consecuentes con una situación de desprotección, que tienen que ver fundamentalmente con el inadecuado ejercicio de los deberes inherentes a la paternidad. Las necesidades de los menores que presentan trastornos mentales deben ser atendidos en diferentes dispositivos más adecuados al perfil que presentan y no en centros con menores de protección.

También aludía el Servicio de Protección que para asumir la tutela de un menor es necesaria no sólo una resolución fundamentada de declaración de desamparo, conforme a las previsiones del Decreto 42/2002 de 12 de febrero (artículo 20), sino además, en el caso de adolescentes, ser oídos previamente. De este modo, el adolescente permitirá una adecuada intervención psicoeducativa tanto nivel familiar como individual. Asimismo, se evitaría los problemas graves de adaptación al centro en el que fuese ingresado, conductas agresivas y de riesgo, como las que se originan por la ausencia del propio centro con absoluta falta de control del adolescente, justo lo contrario a la medida protectora que se intenta evitar.

En resumen, el Ente Público de Protección consideraba que en esos momentos no se daba en el menor una situación de desprotección y que en caso de llegar a valorarse tal posibilidad, deberían de contar con la aceptación del adolescente de ser ingresado en un centro de protección para el tratamiento de sus problemas de conducta.

Y finalmente traemos a colación el caso de la madre de una adolescente, tutelado por la Junta de Andalucía, e interno en un centro residencial básico de protección de menores. La madre nos decía que el motivo principal por el que la Administración asumió la tutela de su hijo obedeció a los problemas de conducta que éste presentaba, siendo así que el abordaje de la problemática del menor se venía realizando en un centro residencial básico, con citas periódicas en la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil, siendo su evolución negativa. Por todo ello solicitaba su traslado a un centro especializado en el abordaje de trastornos de conducta.

Sobre este asunto en Protección de Menores nos informaron que el menor tenía reconocida una minusvalía del 67% y el motivo que determinó la adopción de la medida de protección con respecto a él, tal y como consta en la resolución de desamparo provisional, se fundamentó no únicamente en los problemas conductuales que éste presentaba sino también en la incapacidad de ambos progenitores para atenderlo debidamente y ejercer adecuadamente sus funciones parentales con respecto a su hijo.

Es por ello que en esos momentos se estaba realizando un estudio de la situación sociofamiliar para programar una posible intervención con la familia previa al retorno del menor, o bien a determinar la necesidad de mantener la custodia del menor y atenderlo en un recurso social especializado (queja 15/767).

### **1.9.2.7 Familias**

La dinámica de las relaciones familiares es fuente de conflictos, en ocasiones muy enquistados y de difícil solución. Estos conflictos tienen incidencia en los menores que integran tales núcleos familiares y repercuten en la integridad de sus derechos y bienestar. Por dicho motivo se trata de una problemática social en la que de modo recurrente ha de intervenir esta Institución, tanto a instancia de las personas directamente afectadas que reclaman nuestra intervención, como de oficio, proponiendo posibles soluciones a problemas concretos o cuestiones generales.

Es frecuente que tras la ruptura de la convivencia de una pareja ese momento de crisis de relación sea fuente de discusiones, mucho más al tener que llegar a acuerdos sobre el hogar común, la asunción de las cargas familiares, y por encima de todo ello la guarda y custodia de los hijos y el régimen de relaciones de los menores con el progenitor con el que no convivieran y con el resto de familiares.

En ocasiones se solicita nuestra intervención para que intercedamos ante un juzgado para modificar alguna resolución judicial con la que no se está de acuerdo. En otras ocasiones se nos da traslado de un relato detallado de la dinámica de la relación de pareja desde el principio hasta el momento de la ruptura, planteándonos la culpabilidad de la otra parte por el fracaso de la relación y postulándose como garante de la estabilidad de los hijos que con el otro ex cónyuge no podrían conseguir. Y en otros casos son familiares quienes se lamentan por el estado de los menores, achacando a uno u otro progenitor la culpa de su estado. En definitiva, se trata de cuestiones de la vida privada de las familias, con repercusión directa en los hijos, que causan gran desazón y un enorme gasto de recursos y de energías.

Como institución a la que le ha sido encomendada la defensa de los menores procuramos que quede salvaguardada la integridad de sus derechos y bienestar. Como segundo objetivo nos proponemos aliviar la conflictividad a la que venimos aludiendo, asesorando a las familias sobre fórmulas de consenso para alcanzar acuerdos de convivencia que den solución a su problemática, en especial mediante el recurso a profesionales de la mediación familiar.

Otro foco de nuestro interés se encuentra en el correcto funcionamiento de los puntos de encuentro familiar (PEF). Estos recursos se conciben como un servicio temporal y excepcional que la Administración facilita a la ciudadanía con el fin de disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores. Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura

conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en los pef a favor de la otra parte.

En este ámbito traemos a colación las actuaciones que realizamos en la [queja 14/4409](#) interesándonos por el lugar concreto en que se encuentran ubicadas dichas dependencias en la provincia de Almería: El Punto de Encuentro Familiar se ubica en el edificio de los Juzgados de Almería, contiguo al Juzgado de responsabilidad penal de menores y Fiscalía de Menores, compartiendo sala de espera, aseos, e incluso sirviendo los pasillos del - como vía de acceso ocasional a los despachos de la Fiscalía y Juzgado.

Es por ello que, tras realizar una visita a las instalaciones del aludido recurso, y a pesar de encontrándose éstas en correcto estado de uso y con una percepción favorable de sus dotaciones y funcionalidad, albergamos ciertas dudas sobre la idoneidad su ubicación y ello ante la posibilidad de que los menores o sus familias pudieran compartir vivencias o situaciones de tensión que no son extrañas a Juzgados de responsabilidad penal, las cuales creemos que en poco contribuyen al normal desarrollo de las visitas en situaciones de conflicto familiar.

En consecuencia formulamos una sugerencia que fue respondida por la Viceconsejería de Justicia e Interior en sentido favorable a nuestra resolución, indicando que una vez concluyese la vigencia del actual contrato con la entidad gestora del recurso, en la siguiente licitación se revisaría la ubicación para que estuviese en el lugar más adecuado para el desarrollo de sus funciones, todo ello dentro de la legalidad vigente.

En el apartado referido a familias no podemos dejar de referirnos a la problemática asociada a las **familias numerosas**. Dentro de las diversas realidades familiares, las llamadas familias numerosas presentan una problemática particular por el coste que representa para ellas el cuidado y educación de los hijos o el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades, lo que puede implicar una diferencia sustancial con el nivel de vida de otras familias con menos hijos o sin ellos.

Durante 2015 hemos tramitado quejas que han puesto de relieve disfunciones en los procesos de otorgamiento o renovación de los títulos de familias numerosas, y que se concretan en la pertinencia de reclamar a los solicitantes determinada documentación; sobre la valoración de las pruebas aportadas por las familias; sobre la tramitación de las solicitudes en caso de ruptura de la pareja; o por demoras en la tramitación de la solicitud de renovación.

Así hemos intervenido en el caso suscitado por una familia a la que se le requería que aportara datos relativos al hijo de 21 años, ya que para que éste fuese incluido en el título de familia numerosa tendría que estar cursando estudios adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo, así como depender económicamente de sus progenitores. Ocurría que el joven estaba contratado para realizar un contrato en prácticas y la empresa que lo contrató no podía expedir el certificado que se le requería puesto que había cesado definitivamente su actividad, dejando de existir. En cuanto a la acreditación de sus ingresos, se aludía a la copia de la declaración de la renta donde constaban éstos, no comprendiendo porque se solicitaba otra documentación.

Tras el análisis de la queja consideramos suficiente la documentación aportada por esta familia y emitimos una resolución para que la Delegación Territorial de Igualdad y Bienestar Social resolviera el expediente de renovación del título de familia numerosa de esta familia ([queja 14/3164](#)).

También hemos abordado la inclusión en el título de familia numerosa de un hijo que no convivía en el domicilio familiar, al corresponder su guarda y custodia al otro progenitor, pero sobre el que el Juzgado había establecido obligaciones económicas para su sostenimiento.

En esta ocasión la madre, titular de la guarda y custodia del menor, no había solicitado el título de familia numerosa. El padre por el contrario sí la había solicitado, y había obtenido dicho reconocimiento al cual se oponía la madre y por dicho motivo nos presentaba su queja.

Tras analizar la cuestión, valoramos la pertinencia de que se hubiera dado trámite de alegaciones a la madre en el procedimiento de reconocimiento del título de familia numerosa en que iba a ser incluido su hijo, formulando en tal sentido una recomendación a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla. Pero al mismo tiempo consideramos acertada la resolución de la Administración, ya que lo que la legislación no permite es que un hijo sea incluido simultáneamente en dos títulos de familia numerosa. Por ello, ante la separación o divorcio de los padres, si uno de los ex cónyuges reúne los requisitos y el otro no, no encontramos obstáculo a dicho reconocimiento ([queja 14/1531](#)).

#### **1.9.2.8 Personal de instituciones y organismos al servicio de menores**

Los equipos psicosociales de apoyo a la Administración de Justicia fueron creados al amparo del artículo 92.5 del Código Civil, que señala que el juez, de oficio o a petición de los interesados podrá recabar el “dictamen de especialistas”. Se trata de unos Equipos compuestos por profesionales que asisten al Juez en los procesos contenciosos de familia, y las decisiones que adopten en el ejercicio de sus funciones tendrán una enorme incidencia en el futuro de los menores. Dicho personal tiene la condición de personal fijo de los servicios de apoyo a la Administración de Justicia de la Junta de Andalucía.

Durante 2015 hemos recibido reclamaciones relativas a la praxis profesional de quienes integran dichos Equipos. Los reclamantes expresan su disconformidad con la actividad indagatoria efectuada por los profesionales sobre la intimidación familiar, por considerarla irrelevante o sin conexión con el fin pretendido; en otras ocasiones se discrepa con la técnica utilizada, por considerarla inapropiada, desproporcionada e incluso en algunas ocasiones ofensiva; también por el sesgo ideológico desviado en la interpretación de determinados hechos o en la plasmación de criterios en el informe que en última instancia se remite al Juzgado.

Estas personas han reclamado a los respectivos colegios profesionales (psicología y trabajadores sociales) desde donde se indica la imposibilidad de supervisar su actuación, conforme a los criterios técnicos y deontología profesional, al no estar tales profesionales inscritos en el mencionado colegio y, por tanto, no sujetos a la disciplina colegial. Y ello porque hay una interpretación pacífica acerca de que cuando el profesional presta servicios al ciudadano sí es necesaria la colegiación, pero cuando quien presta el servicio es la Administración- de justicia en este caso- a través del profesional, la colegiación no será obligatoria.

Bajo estos criterios, las personas afectadas se encuentran con que la Junta de Andalucía que contrata a dichos profesionales no entra a valorar tales cuestiones por considerarlas propias del ámbito de intervención del respectivo colegio profesional, y simultáneamente el colegio profesional niega su capacidad de supervisión y control en tanto el concreto profesional no estuviese inscrito y adherido a la disciplina colegial.

Se trata de un asunto sumamente complejo. Por un lado nos encontramos con una escasa regulación para los Equipos psicosociales a los que los órganos judiciales requieren para auxiliarles ante la dificultad de las cuestiones que se les plantean, relacionadas con el comportamiento individual, social o en familia, la dinámica de las relaciones interpersonales y sus efectos en el individuo y su entorno de convivencia, todo ello con incidencia destacada en la decisión que se hubiera de adoptar en litigios civiles de derecho de familia o conexos con éstos, en especial si existieran menores afectados. Y por otro lado, está pendiente de aprobación definitiva la normativa estatal que en desarrollo de la Ley de Colegios Profesionales venga a clarificar qué profesiones son objeto de colegiación obligatoria y cuáles no, así como las posibles peculiaridades de dicha colegiación.

Nos consta que el Defensor del Pueblo Español viene realizando actuaciones en relación con esta última cuestión, en especial por el problema que plantea el retraso en la aprobación de la normativa comprometida en la disposición transitoria cuarta de la ley 25/2009, de 22 de diciembre, antes aludida.

Ahora bien, hasta tanto se lleve a cabo la aprobación de la normativa señalada, y para evitar que las reclamaciones de los ciudadanos en este ámbito queden sin resolver, hemos recomendado a la Consejería de Justicia que promueva acuerdos con los respectivos colegios profesionales de psicólogos/as y trabajadores/as sociales radicados en Andalucía para consensuar criterios de actuación exigibles a los profesionales integrantes de los equipos psicosociales, aprobando a tales efectos los correspondientes protocolos de actuación ([queja 13/6194](#)).

Por otro lado, también hemos tramitado quejas referentes al personal que presta sus servicios en la Entidad Pública protectora de menores. Recordemos que ya en el año 2008, en el Informe anual del Defensor del Menor, destacamos la importancia y trascendencia de las funciones encomendadas a este personal y la especificidad de su labor, ya que en muchas ocasiones conlleva injerencias en la vida privada de las familias tanto al supervisar su relación con el menor, como al imponer decisiones administrativas restrictivas de derechos con fundamento en la protección de sus derechos e interés superior.

Todo ello reflejaba -y lo sigue reflejando en la actualidad- la inadecuación de la normativa aplicable al común de los funcionarios a las especialidades inherentes a las funciones de protección de menores, y por ello postulábamos, por aquel entonces, por soluciones semejantes a las adoptadas por otros sectores de la intervención de la Administración, como el sanitario o el educativo, en que existe un estatuto especial para su personal que contempla las peculiaridades de las funciones que desempeñan compatibilizándolas con el interés público que vienen a satisfacer.

En esta ocasión las quejas recibidas en 2015 provienen de asesores técnicos de este personal que cuestionan el hecho de que puedan realizar determinados actos, tal como se les viene exigiendo, como la entrada en domicilios particulares, acompañamientos y traslados de menores de centro, retiradas del hospital de recién nacidos, y otras actuaciones de contenido similar. Denuncian que se producen situaciones de alto estrés emocional, que incluso pueden implicar riesgo físico para los profesionales intervinientes, y que han de realizar fuera de su jornada habitual.

También señalan estos profesionales lo contraproducente de dichas acciones porque dificulta su relación posterior con la familia y con los menores, máxime cuando en muchos casos su intervención se prolonga en el tiempo para facilitar la reintegración de los niños. No les falta motivos que avalen este argumento puesto

que en la intervención con familias se establece una relación de confianza entre el personal que gestiona el expediente de protección y los miembros que la integran. Entre los profesionales y las familias se establece una alianza basada en el interés recíproco por solventar aquellas situaciones que pudieran motivar medidas de protección inspiradas en el supremo interés del menor. Al intervenir estos profesionales en la retirada del menor, imponiendo incluso por la fuerza la decisión adoptada en el expediente, difícilmente podrían recuperar la alianza y colaboración de una familia que en esos momentos focaliza en este personal la responsabilidad de su desdichada situación.

En consecuencia, y hasta tanto no se elabore un estatuto específico para el personal que presta servicios relacionados con las competencias de la Administración como Ente Público de Protección de Menores, hemos recomendado a la Administración, entre otras actuaciones, que se garantice un turno rotatorio entre el personal funcionario adscrito a los servicios que desempeñen tareas de protección de menores para la ejecución material de las resoluciones que impliquen la retirada de menores de su familia, que se modifique la normativa sobre horario laboral, y que se procure evitar el criterio generalizado de practicar la retirada de la custodia de los menores en el centro escolar ([queja 13/6893](#)).

Finalmente destacamos en este subepígrafe la problemática surgida con una becaria que realizaba prácticas en un centro de protección de menores a través de becas y ayudas públicas, y a la que no se le había abonado la ayuda concedida a pesar de haber realizado la prestación comprometida.

Tras diversas vicisitudes en las fases de intervención, la solución aportada por la Administración fue la de que la interesada iniciase, a su costa y con sus medios, el procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración. Sin embargo, no podíamos estar de acuerdo con la alternativa propuesta ya que la reclamante había cumplido con todas y cada una de las obligaciones que le fueron impuestas y las irregularidades que venían dificultando el pago de la prestación le eran absolutamente ajenas, al tratarse de incumplimientos de trámites económico presupuestarios realizados por la propia Administración que convocó y resolvió la convocatoria de subvenciones, y que se benefició de las funciones que efectivamente desempeño la interesada como educadora en el centro de protección de menores.

En consecuencia recomendamos a la Administración que iniciase un procedimiento de revisión de oficio de la resolución por la que se concedió la subvención y una vez declarada su nulidad se iniciase, también de oficio, un procedimiento para atender la responsabilidad patrimonial en que se hubiera podido incurrir por los daños y perjuicios causados como consecuencia de dicha actuación ([queja 14/2502](#)).

### **1.9.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES**

- [Q 15/0256](#), dirigida a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, relativa al cumplimiento del Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía.
- [Queja 15/0305](#), dirigida al Ayuntamiento de Almería, relativa a la posible situación de riesgo de dos menores por ejercer la mendicidad en dicho término municipal.

- [Q15/0603](#), dirigida a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, relativa al modo en que se ejecutan las medidas de contención mecánica en el centro de internamiento de menores infractores “Tierras de Oria” en Oria (Almería).
- Q15/0901, dirigida a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, relativa a la situación de un menor que cumple medida de internamiento en el centro “La Marchenilla” en Algeciras (Cádiz) que no está recibiendo el tratamiento terapéutico de drogodependencia que precisa.
- [Q15/0945](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a un incendio ocurrido en un centro de protección de menores de Sevilla.
- Q15/1115, dirigida a la Delegación de Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Benalmádena, relativa a la posible situación de riesgo de un menor vecino de este municipio.
- [Q15/1253](#), dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa a los retrasos en el abono de las ayudas económicas en los casos de acogimientos remunerados.
- [Q15/1290](#), dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa a los retrasos en el pago a las entidades gestoras de los centros de protección de menores.
- [Q15/1293](#), dirigida a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, relativa al cumplimiento de medida de libertad vigilada de un menor en Italia, su país de origen.
- Q15/1554, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a la posible situación de alto riesgo de un bebé por maltrato prenatal.
- [Q15/1868](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, relativa a la situación de menores inmigrantes llegados a las costas andaluzas alojados en motores del ferry Tarifa-Tánger.
- [Q15/2052](#), dirigida a la Federación Andaluza de Fútbol, relativa a los incidentes acaecidas en un encuentro deportivo en el que una chica árbitro fue objeto de maltrato y vejaciones.
- Q15/2322, dirigida al Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), relativa a la posible situación de riesgo de unos menores vecinos de este municipio.
- Q15/2515, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la posible situación de riesgo de dos menores vecinos de este municipio.
- Q15/2573, dirigida al Ayuntamiento de Tarifa, relativa a la posible situación de riesgo de un niño de 3 años víctima de malos tratos por la pareja de la madre.
- [Q15/2590](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, relativa a la desaparición de tres menores en la Carolina (Jaén) tutelados por la Junta de Andalucía.
- Q15/2732, dirigida al Ayuntamiento de Vélez Málaga, relativa a la posible situación de riesgo de un menor de 7 años vecino de este municipio.
- Q15/3206, dirigida al Ayuntamiento de Almuñécar, relativa a la posible situación de riesgo de una menor vecina de este municipio.
- [Q15/3295](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, relativa a la muerte por ahogamiento en una piscina de un menor tutelado e interno en un centro de protección de menores.
- [Q15/3296](#), dirigida al Ayuntamiento de El Viso del Alcor (Sevilla), relativa al fallecimiento de un adolescente apuñalado en una zona de botellona.

- [Q15/3302](#), dirigida a la Delegación de Bienestar Social y del Mayor del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a la situación de dos niños de corta edad que se encontraban solos en su vivienda cuando se produjo un incendio.
  - [Q15/3539](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Almería, relativa al paradero de una menor tutelada y en régimen de acogida que no regresó con su familia de acogida de Martos (Jaén).
  - Q15/3777, dirigida al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), relativa a una posible situación de riesgo de tres menores vecinos de este municipio.
  - [Q15/4262](#), dirigida al Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la deficiencias de un parque infantil en el barrio de Triana.
  - [Q15/4462](#), dirigida al Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos (Sevilla), relativa a la investigación de los hechos por los que la ambulancia de Castilblanco no traslada al hospital a un niño con asma y posible neumonía.
  - Q15/4493, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a la situación de una menor absentista y maltratada por su familia.
  - [Q15/4961](#), dirigida al Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), relativa a un accidente en un parque infantil recién inaugurado en este municipio.
  - [Q15/5145](#), dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa a la fuga de 2 adolescentes del centros de protección de menores “Toribio Velasco”.
  - [Q15/5607](#), dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, relativa a la vigencia anual de los convenios con las corporaciones municipales que sustentan los equipos de tratamiento familiar.
- Por otro lado, citamos un expediente de queja que merece ser destacados por **no contar nuestra Resolución con la acogida y aceptación de la Administración** interpelada por discrepancias técnicas: Recomendación dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales por demoras en la tramitación de las solicitudes de renovación del Título de familia numerosa ([queja 14/3164](#)).

**1.10 SALUD**

1.10.1	Introducción	321
1.10.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	322
1.10.2.1	Salud Pública	322
1.10.2.2	Atención Primaria	324
1.10.2.2.1	Déficit de matronas en atención primaria	324
1.10.2.2.2	Plan de verano 2005 en atención primaria de Sevilla	325
1.10.2.2.3	Déficit de medios personales y materiales en el DCCU de Sevilla	326
1.10.2.3	Atención especializada	328
1.10.2.3.1	Autorizaciones para tratamiento en centros ajenos al SSPA	329
1.10.2.3.2	Reproducción Humana Asistida	331
1.10.2.3.3	Atención al Ictus	332
1.10.2.4	Atención Sanitaria de Urgencia	332
1.10.2.4.1	Urgencias extrahospitalarias	332
1.10.2.4.2	Urgencias hospitalarias	333
1.10.2.5	Tiempos de respuesta asistencial	336
1.10.2.6	Praxis Médica	338
1.10.2.7	Derechos de los usuarios	339
1.10.2.8	Farmacia	341
1.10.2.9	Enfermos mentales	344
1.10.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones	347

## 1.10 SALUD

### 1.10.1 INTRODUCCIÓN

En los dos últimos años nos hemos detenido a valorar la controversia surgida a raíz de la aparición del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, de **medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud** y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Dos aspectos venían centrando la discusión, pues por un lado, las limitaciones establecidas en cuanto al ámbito subjetivo del derecho, específicamente por lo que hace a la exclusión que supone de la titularidad del mismo para las personas extranjeras que carecen de autorización de residencia, se ha entendido como una quiebra de la universalidad; mientras que, por otro, la previsión de aportaciones económicas para sufragar el coste de determinadas prestaciones, afectaba directamente al principio de gratuidad, todo ello en el marco de un proceso de crisis económica que ha empobrecido a importantes sectores de la población.

Ya en 2014 aludimos a algunos mecanismos correctores de estas prescripciones que habían ido surgiendo, fundamentalmente diversas iniciativas autonómicas para proporcionar asistencia sanitaria a los inmigrantes en situación irregular, junto a la falta de desarrollo de las previsiones de copago, que nos llevaban a pensar en un cambio de actitud en este aspecto.

La polémica en torno a esta norma no ha cesado, hasta el punto que se avanzan iniciativas para su derogación valiéndose de la nueva composición de las cámaras legislativas, aunque desde nuestro ámbito autonómico se ha optado por tratar de neutralizar lo que se consideran efectos perniciosos de aquella, a través de la apuesta normativa que representa el Anteproyecto de Ley de Garantías y Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA).

Y es que por medio del mismo se trata de obviar, o al menos paliar, las medidas introducidas con la justificación de la crisis económica, en quiebra de los principios de universalidad y equidad, y por este mismo motivo, su articulado abunda en definiciones de principios y garantías, asegurando entre otras cosas la universalidad de la atención sanitaria para toda la ciudadanía, la igualdad efectiva en el acceso, la equidad y superación de las desigualdades territoriales y sociales en la prestación de los servicios,...

En este sentido, define a los titulares del derecho a la asistencia sanitaria por remisión al art. 3 de la Ley 2/98, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, y veda las posibilidades de copago en las prestaciones de la cartera complementaria de servicios, previendo al mismo tiempo el establecimiento de medidas que permitan minimizar aportaciones o reembolsos que en normativa básica estatal pudieran recogerse para el acceso a las prestaciones de la cartera común de servicios, al objeto de reducir su impacto, para que nadie pueda quedar excluido de las mismas por razones económicas.

Por lo que hace al principal cometido de esta Institución, que vela por los derechos de los ciudadanos, cabe destacar el establecimiento de un nuevo catálogo de los derechos de los usuarios, que vendría a sustituir al que contempla el art. 6 de la Ley de Salud de Andalucía (que se deroga expresamente).

En definitiva, y sin lugar a dudas, la aprobación y entrada en vigor de dicha ley se considera un objetivo principal de esta nueva legislatura, por lo que asistiremos con interés a su tramitación parlamentaria, y a las

modificaciones de que pudiera ser objeto, en un período en el que el protagonismo sanitario se ha reforzado tras la reestructuración de Consejerías, en la medida en que las competencias en esta materia están llamadas a ser ejercidas como dedicación exclusiva (aunque se han incorporado también las políticas de consumo), desde la nueva Consejería de Salud.

## **1.10.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE**

### **1.10.2.1 Salud Pública**

Esta Institución viene interviniendo en el conflicto suscitado entre diversas organizaciones y las Administraciones Públicas, en orden a determinar si es cierta la existencia de un mayor riesgo para la salud de la población de las áreas de Huelva y el Campo de Gibraltar, como podría evidenciarse de una superior tasa comparativa de afectación por cáncer en relación con el resto de España, y verificar si dicho riesgo es consecuencia de factores ambientales vinculados a la concentración industrial en estas zonas.

Tras la recepción de los estudios individualizados que con carácter excepcional se encargaron por esta Institución a la Sociedad Española de Epidemiología (SEE), así como las alegaciones que los promotores de la queja 09/1699 y la queja 10/3859 realizaron tras la presentación de aquel, quedábamos pendientes el pasado año de evaluar toda la información recibida y adoptar una decisión definitiva en estos expedientes.

Esta Institución, desde la prudencia que exige la complejidad técnica de este asunto, considera que ha quedado suficientemente acreditada la existencia de una situación de salud pública en la población asentada en las zonas que consideramos comparativamente peor que la de otras poblaciones similares asentadas en otras zonas del territorio.

Asimismo, la incidencia negativa que en tales realidades han tenido los factores sociales y económicos que históricamente han confluído en estas zonas, coincidiendo con los autores del Dictamen en la importancia que tiene la adopción de medidas que mejoren dichas condiciones sociales y económicas para una evolución positiva de los indicadores de salud pública en la zona.

Entiende también esta Institución que resulta razonable pensar que los factores ambientales han tenido y tienen una incidencia en el estado de salud de la población, llegando a esta conclusión conforme a los numerosos datos y estudios que acreditan con carácter general la relación existente entre la contaminación industrial y los problemas de salud pública.

La cuestión es que no podemos valorar el grado exacto de incidencia de estos factores ambientales, pues resultan insuficientes los datos de los que disponemos a la presente fecha sobre los elementos contaminantes presentes en ambas zonas, y no son suficientemente concluyentes los estudios que, con alcance muy limitado, se han realizado sobre los riesgos para la salud derivados de la presencia de elementos potencialmente contaminantes de origen industrial.

Por ello estimamos conveniente que se lleven a cabo cuantos estudios se estimen necesarios a juicio de los expertos para disponer de datos y elementos de juicio suficientes para formular una conclusión fundada, ponderada y motivada.

Asimismo, y hasta tanto no se disponga de conclusiones definitivas, entendemos que cualquier decisión que pueda redundar en un aumento significativo del riesgo ambiental debería venir precedido de estudios rigurosos que, bajo la premisa del principio de precaución, acrediten la oportunidad y conveniencia de dicha decisión.

Consideramos, además, que cualquier decisión de esta índole debería ser objeto de un proceso previo de debate y reflexión, en el que tuviesen cabida todos los sectores y colectivos sociales de la zona.

A tal efecto apoyamos la Recomendación del Dictamen de la SEE que aboga por la creación de un Foro de Salud Pública, que suponga un canal estable de comunicación e intercambio de información sanitaria entre los distintos organismos de la Junta de Andalucía (Consejería de Salud, Consejería de Medio Ambiente) y los grupos y asociaciones ciudadanas más representativos de la sociedad civil, aunque consideramos que dicho Foro debería incluir además de la información sanitaria, la información ambiental.

Esta Institución lleva ya muchos años interviniendo en este asunto y tratando de mediar en el conflicto social existente en torno al cuál debe ser el futuro de estas zonas, sin que podamos afirmar que se hayan conseguido los resultados pretendidos que, a nuestro modo de ver, pasan por la búsqueda de modelos consensuados que aúnen la pervivencia de un sector industrial generador de empleo y riqueza, con la supeditación del mismo al cumplimiento de elevados estándares de calidad ambiental y con la progresiva implementación de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad ambiental y la recuperación de los espacios degradados.

Por tanto hemos emitido nuevas Resoluciones ([queja 09/1699](#), [queja 10/3859](#)) encaminadas a que cada una de las Administraciones implicadas den cumplimiento efectivo a las recomendaciones contenidas en el Dictamen evacuado por la Sociedad Española de Epidemiología en marzo de 2014 por encargo del Defensor del Pueblo Andaluz.

Las respuestas recibidas hasta el momento, tanto desde la Consejería de Salud, como desde la de Medio Ambiente, realizan una aceptación formal de nuestra Resolución, con explicación pormenorizada de las iniciativas que entienden dan cumplimiento a las recomendaciones del dictamen en el caso de la ría de Huelva, y de forma más escueta en el del Campo de Gibraltar, pero en ambas, alusivas a un compromiso para la reducción de las desigualdades en salud, potenciación de los sistemas de vigilancia de salud pública, y difusión de información a la ciudadanía, aunque en lo relativo a la constitución de Foro de Salud Pública, solamente en el segundo de los casos se acredita su constitución efectiva, aludiéndose en el primero a la confluencia de los distintos agentes en jornadas organizadas por la Administración Sanitaria y puesta a disposición del grupo de trabajo que ha elaborado el dictamen encargado por esta Institución, de los estudios realizados.

En la medida en que aún resta recibir la respuesta de algún Ayuntamiento, por parte de esta Institución solamente procede valorar el ajuste de aquellas a la Recomendación emitida, con carácter previo al cierre de los expedientes.

La preocupación por la incidencia de los riesgos ambientales para la salud no se agota en estos casos, articulándose en ocasiones como requerimiento de información (por ejemplo solicitud de información epidemiológica sobre la incidencia de cáncer en la localidad de Martos, en la queja 14/4963), o como denuncia por las consecuencias de un agente concreto en la provocación de graves enfermedades (riesgo para la salud por amianto en la construcción del nuevo apeadero de Renfe en Sevilla, en la queja 15/0726).

Otros aspectos tradicionalmente incluidos en este apartado son las vacunas o los programas de cribado. En el primer caso debido a la iniciación de oficio de un expediente para investigar la disponibilidad y pau-

tas de dispensación de la vacuna de la tosferina a las embarazadas ([queja 15/5229](#)), y en el segundo, por el anuncio de puesta en marcha del programa de cribado de cáncer de colon, que motivó actuaciones en ejercicios anteriores ([queja 12/7129](#)), y que al parecer ya ha comenzado en algunos centros de salud con intención de extenderse a todo el ámbito de la Comunidad Autónoma, lo que sin duda nos obligará a intervenir para efectuar un seguimiento del proceso en orden a comprobar su velocidad, y evitar que los plazos de implantación provoquen desigualdad en el acceso.

## 1.10.2.2 Atención Primaria

La **atención primaria** entraña el primer nivel de la asistencia sanitaria del sistema con visos de integralidad, y por tanto, constituye el punto de referencia fundamental de los usuarios para la demanda de asistencia y el seguimiento de sus procesos a lo largo de toda su vida. Al mismo tiempo se configura como filtro que facilita el acceso a otros niveles asistenciales cuando las circunstancias del caso lo requieren

Con carácter general este nivel asistencial viene representando un foco para el planteamiento de quejas con un contenido muy heterogéneo, aunque en el último año han prevalecido las que tratan de poner de manifiesto los **déficits de determinados dispositivos en relación con las necesidades de sus zonas de referencia, tanto en el ámbito material, como fundamentalmente, en el de la dotación de los distintos profesionales que integran los equipos.**

Así se han concluido actuaciones iniciadas el año pasado, como la [queja 14/2936](#) por **déficit de calidad en el centro de salud de Guillena**, o la [queja 14/2785](#), por **infradotación de facultativos en el centro de salud de Lepe**, y han surgido otras nuevas, como la que reivindica **mejoras en la atención sanitaria en la localidad de La Palma del Condado** ([queja 15/5600](#)).

### 1.10.2.2.1 Déficit de matronas en atención primaria

Después de algunos años de nuestra primera consideración del asunto, hemos retomado la cuestión relativa a la **escasez relativa de matronas** en este nivel de atención, merced a una denuncia del **colectivo “matronas andaluzas en paro”**, muy similar a la que fue objeto de tramitación en la [queja 07/2272](#), y que después se ha instrumentado a través de la [queja 13/6808](#).

De esta cuestión también dábamos cuenta el año pasado, pues se ponía de manifiesto las diferencias existentes entre las distintas provincias andaluzas en cuanto a la ratio de matronas de los centros de salud, de lo que las promotoras derivaban una situación desigual en la atención a la salud de las mujeres.

Teniendo en cuenta los antecedentes aludidos, consideramos interesante retomar su análisis desde el momento en que lo dejamos, para constatar los avances o retrocesos que se hubieran producido, y el grado de cumplimiento de las conclusiones del estudio elaborado por la propia Administración Sanitaria para evaluar las necesidades formativas de matronas, cuyas previsiones quisimos extender en orden a la creación de nuevas plazas para cubrir las necesidades detectadas, por lo que llegamos a recomendar que se articulara el incremento de la plantilla de atención primaria con las plazas de matronas correspondientes a cada provincia según aquel, estableciéndose un calendario para su dotación presupuestaria, priorizando las

provincias más deficitarias, al objeto de que a la mayor brevedad contaran con uno de estos profesionales en todos los distritos sanitarios de Córdoba y Almería

En la respuesta a nuestra recomendación, la Administración apuntó que la necesidad de optimización de las plantillas de matronas vendría dada por la confluencia del estudio de necesidades comentado, y la aplicación de determinadas variables, a saber, demográficas, epidemiológicas, de necesidades de salud, oferta de servicios, y recursos humanos, entre otras.

Ahora bien, en el nuevo análisis efectuado hemos apreciado en primer lugar un descenso significativo del número de efectivos (si bien desde 2008 a 2013 solo se aprecia una reducción de tres matronas, la cuenta desde el estudio realizado a finales de 2006 arroja un saldo negativo de 24 profesionales), y además hemos advertido que los criterios conforme a los cuales la Administración considera que debían determinarse las necesidades (índice de natalidad, envejecimiento de la población, dispersión geográfica,...) no han ofrecido ningún atisbo de crecimiento en la presencia de las matronas en atención primaria, ni siquiera en aquellas provincias en las que los desequilibrios se hacían más evidentes.

Seguimos por ello sin entender las enormes diferencias de matronas de atención primaria entre las distintas provincias, y lamentamos sinceramente no encontrar entre las argumentaciones ofrecidas hoy y anteriormente, ninguna que pueda justificarlo razonablemente.

En definitiva, y dado que la misma Administración Sanitaria reconoce que en el conjunto de profesionales que pueden llevar a cabo las funciones previstas en el proceso asistencial integrado de embarazo, parto y puerperio, las matronas conllevan un valor añadido, emitimos una [Recomendación](#) para que se realice un estudio sobre la plantilla de matronas que tenga en cuenta los criterios que se consideren idóneos para hacer eficiente este recurso, y que las actuaciones futuras se ajusten al mapa que resulte del mismo.

En la medida en que la respuesta recibida no incorpora novedad significativa, ni referencia alguna a la propuesta, esta Institución no ha podido considerar aceptada nuestra resolución, circunstancia que entre otras cosas justifica la exposición obligada en este Informe de dicho expediente.

#### **1.10.2.2.2 Plan de verano 2005 en atención primaria de Sevilla**

**Modificaciones de plantilla con repercusión asistencial** fueron igualmente esgrimidas por un **grupo de profesionales que presta servicios en centros de salud de la ciudad de Sevilla, con especial repercusión en la época estival** (queja 15/3003).

Así, a las reivindicaciones tradicionales relacionadas con la exigencia de un tiempo mínimo de 10 minutos para atender a cada paciente, la denuncia de implementación de los cupos asignados por encima de los óptimos, e incluso de los máximos; y la disminución progresiva de profesionales por amortización de sus plazas (jubilaciones) y falta generalizada de sustitución de las ausencias reglamentarias (bajas laborales, vacaciones, formación obligatoria,...); se unía la medida de cierre de la mayoría de los centros de salud durante las tardes del verano.

En este sentido, referían que desde principios de julio hasta el 11 de septiembre, la mayoría de los centros de salud cerrarían a las 15 horas, y solamente ocho permanecerían abiertos hasta las 20 horas, continuando posteriormente la atención sanitaria de urgencia a través del dispositivo de cuidados críticos y urgencias (DCCU).

Afirmaban que la organización dispuesta conlleva la disponibilidad de un médico para cada 70.000 ciudadanos aproximadamente en dicha franja horaria, el cual se ve obligado a atender a pacientes de centros de salud distintos, e incluso a población pediátrica, para la cual señalaban no encontrarse preparados. Además al parecer solo se destinaba un facultativo a la realización de la asistencia domiciliaria.

De ahí que durante las mañanas los médicos que trabajan en cada centro de salud tenían que atender las citas de los compañeros que estaban de vacaciones, y a partir de las tres, tenían que repartirse la atención a urgencias de adultos y niños en los ocho centros que permanecían abiertos, estimando que este estado de cosas resultaba injusto tanto para los ciudadanos como para los trabajadores.

El informe administrativo recibido desde la Dirección del Distrito Sanitario ofrece respuestas a problemas generales relacionados con el funcionamiento de la atención primaria (régimen de sustitución de vacaciones, ILT y cobertura de jubilaciones), así como explicaciones para justificar el sistema de atención diseñado en el ámbito del Distrito durante las tardes del verano, aparte de profusos datos de actividad y dotación de personal por centros.

Por lo que hace a la problemática general que afecta al desenvolvimiento de la atención primaria, esta Institución es plenamente consciente, y de hecho en mayor o menor medida, ha venido tratando esta materia en sus informes anuales al Parlamento.

Ahora bien, en cuanto al diseño de la atención durante el verano, la Administración Sanitaria nos ha ofrecido datos de actividad de todos los profesionales de los distintos centros de atención primaria del distrito, sin que se puedan extraer conclusiones generalizadas en relación con la oscilación de la actividad en la temporada veraniega en horario de mañana, pues si bien en algunos casos se aprecia descenso significativo, en otros no se presentan diferencias con la actividad registrada en otros meses del año.

En todo caso, la cobertura de las ausencias por vacaciones se produce a veces por sustitución de jornadas contratadas, y en otros, por reparto entre los compañeros con atención a los criterios establecidos por la dirección, comprobándose que aun dándose esta circunstancia los índices de actividad no experimentan variaciones significativas.

Carecemos sin embargo de información para comparar la actividad que se desempeña en jornada de tarde durante el verano y el resto del año, pues solamente se nos han remitido datos de la primera, pero hemos podido contrastar con aquellos la afirmación que se contiene en el informe administrativo, de que la actividad de tarde en los centros designados es relativamente escasa: promedio de 227 pacientes al día durante el mes de julio, lo que significa una media de 15 pacientes/día por cada profesional.

En esta tesitura, y aunque la centralización de la asistencia en determinados dispositivos durante la horquilla horaria que consideramos pueda conllevar alguna molestia para los pacientes, no parece que el nivel de actividad compense una apertura generalizada, teniendo en cuenta que por otro lado solamente supone un promedio de 1,5 tardes para cada profesional en este período.

### **1.10.2.2.3 Déficit de medios personales y materiales en el DCCU de Sevilla**

El DCCU de Sevilla también fue cuestionado por algunos de los profesionales que lo integran, que protestaron por **insuficiencia de las unidades previstas para la atención** (queja 15/1165), **tanto en los dis-**

**positivos fijos (UCCU) como los móviles (EM)**, todo ello relacionado con el volumen de población asistida y el nivel de actividad.

Así, respecto de las Unidades fijas se cifraba la disconformidad en su número (7) para una población de 700.000 habitantes, y la escasez de los refuerzos, que aparecen limitados en su distribución espacial, horaria y temporal (solo fines de semana y festivos); se reclamaba un incremento del personal de seguridad, por la conflictividad detectada, y una medida específica de adelanto del inicio de la actividad de estas unidades en una hora, para evitar las aglomeraciones previas.

En cuanto a los EM se afirmaba su reducción progresiva, de los ocho con los que se contaba al principio, hasta los cinco actuales, así como la del número de equipos que los conforman, la sobrecarga asistencial, fundamentalmente en épocas de alta frecuentación, y el incremento de los tiempos de respuesta. A lo anterior se unían reivindicaciones de carácter material sobre la obsolescencia de los vehículos y el aparataje.

En el tiempo transcurrido desde la presentación de esta queja, y antes de la recepción del informe administrativo, se sucedieron las reivindicaciones de los afectados, al punto de alcanzar acuerdos con la Administración Sanitaria, que en parte han venido a subsanar la problemática puesta de manifiesto.

El informe recibido del Distrito enumera por un lado las UCCU actualmente funcionales, con explicación de los centros de salud en los que se ubican, y los que quedan dentro del área de cobertura de cada una.

Los datos de actividad que se ofrecen son generales y van referidos al período anual, por lo que teniendo en cuenta que solamente resultan fiables desde 2012, lo primero que se aprecia es que no existen alteraciones numéricas importantes, por lo que cabría decir que la actividad de las UCCU se ha mantenido en términos muy similares.

Ciertamente, las diferencias se aprecian entre centros, de manera que las cifras de algunos representan la mitad o incluso la tercera parte de las de otros. Sorprende que en principio el personal que se dispone para la atención sea el mismo en todos ellos (un equipo), a menos que dicha diferencia se justifique fundamentalmente por el incremento de actividad durante los fines de semana y festivos, que son las fechas en las que se concentran los refuerzos, pues solamente en la UCCU de Amate se prevé un refuerzo de médico y enfermero los días laborables, en horario de 20 a 24 horas.

De todas formas, realizados los cálculos oportunos, la actividad diaria incluso en las UCCU más concurridas, resulta alejada del número de asistencias que según los interesados se han llegado a atender con carácter máximo (hasta 400), lo que sin embargo no nos lleva a negar este dato, teniendo en cuenta que la información analizada traduce datos globales, y las ratios por mes o por día no son más que medias aritméticas teóricas, por lo que es posible que se conjuguen días de escasa actividad, con otros altamente frecuentados.

Nos parece por tanto que es posible profundizar en el ajuste de medios personales, y reaccionar con prontitud ante las situaciones de saturación que pudieran presentarse, introduciendo en el análisis de los medios otras variables (períodos de alta frecuentación ligados a la estacionalidad: gripe y otros virus).

La dotación de las UCCU con personal de seguridad también es objeto de controversia, aunque parece razonable que en principio la cobertura se produzca en los centros que presentan mayor nivel de conflictividad.

En todo caso, por lo que hace a las concretas reivindicaciones de los interesados, se ha determinado la apertura de los puntos fijos de atención urgente con media hora de antelación respecto del horario anterior, por lo que confiamos en que así puedan resolverse los problemas de aglomeración, allí donde se presentaban.

En relación con los equipos móviles el informe no explica las causas de la reducción previa a la operada en 2012, pues antes de eliminar uno de estos dispositivos, se hizo lo propio con otros dos en años anteriores, arrojando esta transición un descenso de operativos desde ocho hasta cinco.

La última modificación se justifica en datos de actividad, y el exceso de jornadas como consecuencia de la modificación normativa operada en este ámbito, que aumentó la de estos profesionales desde las 1.483 horas anuales, hasta las 1.530.

A nuestro modo de ver este último aspecto podría justificar la reducción del número de equipos que conforman los dispositivos, la cual también se ha producido, llegando en la actualidad a 26, pero no necesariamente habría de conllevar la desaparición del sexto equipo móvil.

En todo caso, los datos de actividad de los últimos años son bastante parecidos, cifrándose la atención principalmente en las demandas de asistencia clasificadas con nivel de prioridad 2 (urgencias no demorables), para las que quizás los tiempos de respuesta reseñados (en torno a los veinte minutos) pueden resultar apropiados, aunque no podamos decir lo mismo si los referimos a las demandas clasificadas con nivel de prioridad 1, que aunque en menor medida, también se atienden por este tipo de dispositivos, resultando alejados de los tiempos que emplea el dispositivo de emergencias 061 para el mismo tipo de demandas en el ámbito urbano (10´13´´ en Sevilla durante 2014).

El informe administrativo nos comunica que en este punto las negociaciones con los representantes del personal han desembocado en la incorporación al DCCU de un vehículo de intervención rápida con una dotación completa de personal, para prestar servicio en el período comprendido entre noviembre y febrero, por lo que también esperamos que esta medida contribuya a descongestionar la actividad de los EM los meses que presentan mayor demanda de su intervención.

En último término, el documento que nos ha sido remitido refleja una mejora significativa en lo que se refiere a los medios materiales, al menos por lo que hace a la sustitución de vehículos ambulancias (se han adquirido cinco), y los desfibriladores (se incorporan también cinco nuevos), aunque las discrepancias en la ratio de utilización de las tablets en relación con otros distritos, pensamos que obliga a analizar detenidamente este asunto.

En atención a lo expuesto, creemos que la problemática sujeta a nuestra consideración se ha solucionado parcialmente, aunque sea preciso esperar al análisis de resultados de las medidas introducidas.

### **1.10.2.3 Atención especializada**

Sin lugar a dudas este subapartado engloba un número importante de las quejas, las cuales por su elevada diversidad resultan muy difíciles de sistematizar, pues en principio reflejan las múltiples incidencias que son susceptibles de acaecer en el curso de un proceso asistencial, que en este nivel adquiere un mayor grado de complejidad, pues puede conllevar desde simples consultas o práctica de pruebas sencillas, a intervenciones quirúrgicas y sofisticados tratamientos, sin olvidar que algunas de estas actuaciones implican períodos más o menos largos de ingreso en centros hospitalarios, circunstancia que también conlleva una ampliación significativa del universo de lo reclamable.

Nos encontramos con problemas relacionados con la citación para consultas o pruebas (queja 15/4465); solicitudes de alternativas terapéuticas (tratamiento para los acúfenos de su hijo en la queja 15/3638, o

trasplante en la queja 15/2728); dificultades o demora en la recepción de tratamientos (para el cáncer de vejiga en la queja 15/0084, de rehabilitación por falta de acompañamiento al paciente, en la queja 15/4292, o de logopedia tras un ictus en la queja 15/4612); protesta por la negativa a determinadas intervenciones quirúrgicas (de hipertrofia mamaria en la queja 15/3616, o prolapso uterino en la queja 15/2651)...

### **1.10.2.3.1 Autorizaciones para tratamiento en centros ajenos al SSPA**

La solicitud de **autorización para derivación a efectos de asistencia y tratamiento en centros que se incardinan en otros servicios de salud, fuera del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma**, han gozado de cierta reiteración.

A mediados del año, la Administración Sanitaria refundió las regulaciones existentes en torno a este asunto en la Circular 203/15, de 15 de julio, que contiene instrucciones sobre derivación de pacientes desde centros del SSPA. Primeramente determina los supuestos que legitiman el procedimiento (imposibilidad acreditada de realizar la asistencia en un centro sanitario, público o concertado, o justificación adecuada de la conveniencia de efectuarla en un centro ajeno determinado, considerando a estos efectos la no disponibilidad o disponibilidad limitada de un procedimiento por complejidad tecnológica, o porque requiera alta especialización facultativa, a lo que también se añade la baja prevalencia de la patología que haga ineficiente la prestación de asistencia con medios propios); y a continuación diseña el procedimiento de autorización, el cual incluye solicitud acompañada de informe clínico y propuesta de centro suscrita por el gerente del hospital y el director de la UGC correspondiente, e informe de respuesta de la Subdirección de accesibilidad y continuidad asistencial, información de los datos clínicos y administrativos del caso desde el centro de origen al de destino, y registro de los datos en el sistema de información del Fondo de Cohesión Sanitaria (SIFCO), cuando se prevea tramitar la asistencia por esta vía.

Pues bien dicha Circular contiene algunas previsiones sobre algunos procedimientos en particular, figurando entre los mismos un grupo de pacientes que, en cierto número, se han dirigido a esta Institución: los lesionados medulares. En su mayoría han requerido nuestra intervención para superar los obstáculos que desde la Administración Sanitaria se han interpuesto a la continuidad de sus revisiones en el hospital de paraplégicos de Toledo.

La Administración Sanitaria ha establecido como pauta general que actualmente en Andalucía se realizan todos los procedimientos diagnósticos y terapéuticos consolidados para la lesión medular salvo la implantación de marcapasos diafragmático que puede resultar indicado en lesiones medulares altas (C1-C3).

Algunos afectados sin embargo estiman que los centros de referencia para el tratamiento de los lesionados medulares en el SSPA no les pueden proporcionar las mismas atenciones que el hospital de Toledo (especialistas, pruebas específicas, instalaciones adecuadas), mientras que otros afirman que las revisiones en los mismos les han generado menoscabo de su estado de salud (por ejemplo incremento muy significativo del número de infecciones urinarias), y en términos generales se cuestionan por qué los pacientes andaluces son los únicos en todo el territorio del Estado que han visto limitado el acceso a dicho centro.

Por lo visto el SSPA cuenta con tres unidades para atender al paciente medular traumático, y señala haber ido organizando y mejorando la atención a este colectivo a raíz de la puesta en marcha del Plan de

Accidentabilidad en el año 2007. De ahí que aunque al principio de este proceso se autorizara la derivación de algunos pacientes a Toledo, a causa de la disponibilidad limitada en sus áreas de referencia, aseveran que en la tesitura actual esta pauta de actuación no está justificada.

Por nuestra parte en principio tenemos que entender este posicionamiento, a falta por otro lado de un señalamiento específico de la carencias comparativas de un sistema respecto del otro, aunque también pensamos que, sin perjuicio de la regla general, pueden existir casos en los que, por su elevada complejidad, o la concurrencia de otras circunstancias excepcionales, pueda defenderse la derivación, tesis que resulta confirmada por la constatación efectiva de la resolución favorable de algunas solicitudes, por lo que en último término habrá que estar a la opinión de los profesionales de referencia.

A la vista de esta opción mantenida por la Administración Sanitaria, llama la atención que en otros casos no considere tan factible el establecimiento de pautas generales de derivación. Nos referimos en este punto a una de las medidas incorporadas a la [Resolución](#) emitida de forma conjunta para la queja 15/0328, la queja 14/0306, y la queja 15/1856, en las cuales la solicitud de derivación aparecía dirigida a un centro de referencia para el tratamiento de la malformación de Chiari (hospital Vall d'Hebrón).

Por nuestra parte llegamos a proponer medidas de diversa naturaleza que incluían la agilización del diagnóstico de la malformación de Chiari y la adopción de la decisión terapéutica procedente en cada caso; la realización de una auditoría de los casos de malformación de Chiari tratados en el SSPA con evaluación de resultados de la práctica quirúrgica, de los cuales se diera conocimiento a los afectados y la ciudadanía en general, la adopción de criterios comunes en orden al tratamiento, fundamentalmente por lo que hace a las intervenciones quirúrgicas y la técnica empleada en las mismas, y la definición de pautas comunes para la derivación a centros de referencia fuera de nuestra Comunidad Autónoma.

No podemos negar que la respuesta emitida a nuestra resolución nos ha resultado sorprendente, no ya porque formalmente rechace los términos de aquella sin ninguna contemplación, que entra dentro de lo esperable si no se comparten nuestros razonamientos; sino singularmente porque pensamos que no se ha entendido en absoluto el tenor de nuestro discurso o se ha malinterpretado.

En nuestra resolución nos limitamos a transmitir el relato de los hechos que realizan los interesados, junto al contenido de los informes administrativos recibidos en cada caso; nos mostramos expresamente incapacitados para medir la competencia técnica de los equipos o la pericia de los profesionales, y lejos de pronunciarnos sobre las causas, nos limitamos a poner de manifiesto una realidad, en la que al parecer también coincide la Administración, que no es otra que la existencia de una desconfianza generalizada de los afectados por esta patología y sus allegados para ser tratados adecuadamente en el marco del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Por lo demás por nuestra parte también aludimos a un documento de consenso promovido por el Instituto de Investigación de Enfermedades Raras, y reflejamos algunas de sus conclusiones para apoyar nuestras recomendaciones (dificultades de diagnóstico, falta de consenso sobre el origen de la enfermedad y la manera de afrontarla, falta de evidencia científica contrastada de las intervenciones terapéuticas, que permiten distintas recomendaciones de tratamiento, e incluso diversas técnicas para llevar a cabo las intervenciones quirúrgicas). Cuestiones, que en la respuesta de la Administración Sanitaria ni siquiera se mencionan.

En todo caso nos parece que la problemática de las derivaciones no se encuentra ni mucho menos agotada, y que las quejas atinentes a las mismas continuarán presentándose en relación con patologías diversas. Sin ir más lejos la Federación Española de Enfermedades Raras también ha comparecido recientemente (queja 15/5392) para darnos cuenta de la compleja situación que atraviesan estos enfermos, y las dificultades que vienen encontrándose fundamentalmente en diversos ámbitos de la asistencia sanitaria, entre los que figura la derivación a centros, servicios y unidades de referencia (CSUR).

Partiendo de estos últimos como eje central en la atención a las personas con enfermedades poco frecuentes, según dispone la Estrategia Nacional de Enfermedades Raras, puesto que deben dar cobertura a todo el territorio nacional y atender a los pacientes en igualdad de condiciones, independientemente de su lugar de residencia; la Federación ofrece datos cuantitativos que representan un porcentaje elevado de denegación de solicitudes de derivación a CSUR, estimando aquella que muchos se beneficiarían de la recepción de información y asesoramiento por parte de los mayores especialistas

En esta tesitura la interesada apunta un agravamiento de esta problemática con la aplicación de los nuevos presupuestos generales del Estado, y la conversión en partida de carácter extrapresupuestario del Fondo de Cohesión Sanitaria, afirmando que en adelante la financiación de los centros de referencia va a obedecer a un sistema de compensación de gastos en el que la responsabilidad pertenecerá a las Comunidades Autónomas.

#### **1.10.2.3.2 Reproducción Humana Asistida**

En el informe correspondiente a 2014 dimos cuenta de la novedad normativa que había supuesto la Orden SSI/2065/2014, de 31 de octubre, por la que se modifican los anexos I, II y III del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del SNS y el procedimiento para su actualización, y analizamos algún aspecto específico suscitado por la incorporación prematura de uno de los criterios de exclusión de los tratamientos previstos en aquella, en la versión reformada de la Guía de Reproducción Humana Asistida en el SSPA (Resolución 545/2013, de 23 de diciembre).

La prestación de asistencia sanitaria especializada que conlleva la dispensación de técnicas de reproducción asistida ha estado siempre rodeada de múltiples matices, por lo que su consideración en este informe ha devenido casi permanente. A pesar de que el número de quejas en esta materia ha fluctuado en los últimos quince años (135 en total), y de que ciertamente se viene apartando de los picos que en otros momentos presentó (33 quejas en el año 2009), no por ello han cesado las reivindicaciones (16, 22, 6, 7 y 15 quejas en los últimos cinco ejercicios).

Desde entonces hemos permanecido atentos a la evolución de esta problemática, y en la actualidad pensamos que ha transcurrido un período suficiente para que las medidas previstas se hayan materializado, de manera que nos planteamos retomar este tema. Y es que el conflicto subyace aún respecto de los tiempos que marcan todo el proceso asistencial que determina el acceso a la prestación, sobre todo cuando se ven implicados diversos centros hospitalarios; y en cuanto a los defectos de información que se vislumbran en las distintas etapas del mismo.

Para valorar principalmente estos dos aspectos hemos iniciado recientemente de oficio la [queja 15/2594](#), en la que hemos solicitado datos de actividad, tiempos de respuesta, y procedimientos de suministro de información, que esperamos nos permitan seguir incidiendo en este tema.

### 1.10.2.3.3 Atención al Ictus

Significativo resulta el silencio de la Administración Sanitaria en torno a la Sugerencia que le planteamos en la queja 14/2535. Aunque centrada aquella en una concreta medida para completar la cartera de servicios del hospital Virgen del Rocío, en tanto que unidad de referencia contemplada en el **Plan Andaluz de Atención al Ictus**, en el curso de nuestra resolución reflexionábamos sobre el sistema diseñado por este último, para concluir que en el plazo de vigencia de dicho plan los medios que conforman el modelo escalonado de atención no se habían completado.

Similar conclusión alcanza la Cámara de Cuentas en un profundo informe de fiscalización que ha llevado a cabo en relación con el mencionado Plan, cuyas conclusiones y recomendaciones entendemos muy merecedoras de ser tenidas en cuenta para implementar la respuesta sanitaria, por fuerza tiempo-dependiente, en una de las patologías estadísticamente más mortales, en cuya atención hay uno de los mayores riesgos de inequidad.

### 1.10.2.4 Atención Sanitaria de Urgencia

#### 1.10.2.4.1 Urgencias extrahospitalarias

Continúan los cuestionamientos por la atención recibida en el ámbito de las urgencias extrahospitalarias, bien por demora en la activación o respuesta de los dispositivos, o también por disconformidad con la actitud terapéutica adoptada.

En este sentido en la queja 15/0281 nos vimos en la tesitura de valorar la idoneidad del **triaje telefónico** efectuado desde el centro coordinador de urgencias. Conscientes de la dificultad que entraña esta labor, en el caso concreto concluimos la existencia de un déficit en la clasificación de prioridad otorgada, pensando que debió ponerse el acento en el síntoma principal (disnea), y teniendo en cuenta las dificultades aludidas, optar por un nivel superior al otorgado.

La duplicidad de dispositivos de atención urgente en localidades que cuentan a su vez con un centro hospitalario de nivel comarcal, o de alta resolución, se está revelando últimamente como asunto litigioso. Por la información que hemos podido obtener en la queja 14/497, la puesta en funcionamiento del hospital de alta resolución puede tener repercusiones de muy diversa índole en relación con las urgencias de atención primaria: desde que no afecten en absoluto al entramado organizativo de las mismas, pasando porque se reajusten los equipos (principalmente los móviles), hasta que queden completamente integradas en el servicio de urgencias del nuevo centro hospitalario, configurándose como las únicas que permanecen.

Con la anticipada aseveración administrativa de la garantía de la asistencia en todo caso, en la queja de referencia se planteó la demora en la apertura del servicio de urgencias del hospital de Alcalá la Real, mientras que en la queja 15/1903, los profesionales del servicio de urgencias de atención primaria que desde tiempo atrás se venía prestando en el hospital comarcal de Baza, demandaron precisamente su vuelta al entorno del centro de salud, negándose a la anunciada absorción por la unidad hospitalaria, apoyados en este caso por numerosas firmas de vecinos de la localidad.

La inactividad del servicio de urgencias del hospital de alta resolución de Alcalá la Real, a pesar del tiempo transcurrido desde que la instalación empezó a funcionar, no es óbice a tenor de la información administrativa, para que la Administración Sanitaria continúe manifestando su empeño de puesta en funcionamiento cuando exista disponibilidad presupuestaria para ello.

Lo cierto es que con los hospitales de alta resolución la Administración ha realizado una apuesta por una modalidad asistencial innovadora, y que la misma incluye la atención de urgencia.

En este marco organizativo, la continuidad asistencial, concebida como algo que trasciende de la mera coordinación entre niveles asistenciales, se erige como elemento clave, y en garantía de su satisfacción participa el área de urgencias en la misma medida que el resto de unidades asistenciales.

Es verdad que la planificación operativa para la implantación de este tipo de centros hospitalarios se ha visto afectada por la actual crisis económica. El estado de cosas actual ha motivado la dinámica de puesta en funcionamiento progresiva para estos centros, que lógicamente se ha proyectado más intensamente sobre los últimos que se han inaugurado, y es de suponer que sobre los que están próximos a ello.

En esta tesitura hay que contemplar la situación de los hospitales de alta resolución de Alcalá la Real y Loja, que iniciaron su andadura en el año 2011. El tiempo transcurrido, más de cuatro años y medio, nos lleva a dudar sobre la intención real de puesta en funcionamiento del área de urgencias, pues si bien la activación progresiva puede resultar entendible en el contexto aludido, un período tan prolongado va más allá de lo que puede entenderse razonable, incluso en las circunstancias actuales.

Conscientes de la pluralidad de objetivos a los que La Administración debe dirigir su esfuerzo inversor, en esta Institución abogamos por realizar un cuidadoso estudio de necesidades, de forma que se pueda establecer un orden lógico de prioridad que permita sacar el mayor provecho a los fondos disponibles, sin obviar otro tipo de circunstancias (equilibrios territoriales, actuación en zonas deprimidas,...).

En todo caso pensamos que la lógica impone priorizar la culminación de lo ya empezado, y por eso en este expediente hemos emitido una [Recomendación](#) para que se adopten las actuaciones necesarias para la puesta en funcionamiento de la unidad de urgencias de este hospital.

Por lo que respecta a las urgencias de Baza al parecer existe un compromiso administrativo de realización de un estudio técnico, dependiendo de los resultados que se obtengan, la decisión definitiva que se adopte.

#### **1.10.2.4.2 Urgencias hospitalarias**

Iniciamos el año alertados por las noticias que salpicaron los medios de comunicación sobre los **elevados índices de demanda de asistencia urgente en los hospitales** de varias ciudades andaluzas, y las consecuentes demoras que esta circunstancia estaba produciendo en el circuito de atención sanitaria, con reflejo en altos niveles de permanencia en el servicio, saturación de las unidades de observación, retraso del ingreso en planta, [...].

En un primer momento iniciamos algunos expedientes de oficio para investigar las circunstancias concretas de la asistencia proporcionada a algunos pacientes que habían terminado falleciendo, pero con posterioridad utilizamos el mismo procedimiento para generalizar el planteamiento de este tema, teniendo en cuenta que la situación que se ponía de manifiesto en muchos hospitales del SSPA había sido precedida del anuncio

de un denominado Plan de mejora de las urgencias, así como que por parte de esta Institución y del resto de comisionados participantes, se había dado conocimiento del estudio elaborado conjuntamente sobre “Las urgencias hospitalarias en el SNS: derechos y garantías de los pacientes”, y necesitamos confrontar las conclusiones alcanzadas en el mismo con la realidad asistencial en nuestro territorio.

Por lo que hace a los primeros realizamos una valoración conjunta de los informes recibidos en la queja 15/0066, queja 15/0102 y queja 15/0250, los cuales apuntaban a que los pacientes que fallecieron en urgencias durante este tiempo, lo hicieron después de haber sido atendidos y tratados adecuadamente en cada caso.

Lamentablemente, y sin dudar de la afirmación anterior, dichos informes no nos permitían deducir aspectos fundamentales de dicha atención, significativamente de lugar y tiempo, con el fin de valorar circunstancias añadidas a la estricta prestación asistencial.

En todo caso, a tenor de los datos suministrados no nos pareció que en los casos analizados se produjeran dilaciones excesivas en la asistencia inicial de los pacientes, y que por lo tanto dicha circunstancia incidiera en el desenlace.

Pensamos ciertamente que los servicios de urgencia de los hospitales reciben demandas de atención de muy diversa gravedad, y el fallecimiento de pacientes en las dependencias de los mismos no puede considerarse un evento extraño.

Ahora bien también consideramos que la atención de urgencias de determinados pacientes, que por su avanzada edad (85, 88 y 72 en estos casos), y su comorbilidad (cáncer al parecer en al menos dos de los pacientes considerados), revisten un grado elevado de vulnerabilidad, exige a nuestro modo de ver medidas facilitadoras de la asistencia, significativamente la priorización, para evitar que sufran padecimientos adicionales en el proceso normalizado de atención urgente, que repercutan en la vulneración de su dignidad e intimidad.

De ahí que emitiéramos a la Administración Sanitaria [Recomendación](#) para que se adopten medidas dirigidas a la priorización de la asistencia de urgencias de pacientes especialmente vulnerables por razón de su edad y comorbilidad.

La respuesta a la misma abunda en la línea que marca la atención prioritaria de los pacientes frágiles, vulnerables o en riesgo social dentro de su mismo nivel de gravedad, dentro del Plan Andaluz de Urgencias y Emergencias, aplicándose también esta medida a los pacientes que poseen la tarjeta más cuidados.

Al mismo tiempo se avanza que antes de finalizar este ejercicio se va a llevar a cabo una modificación del sistema estructurado de triaje, que implica la puesta en marcha del SET, el cual no solo permite priorizar a un paciente vulnerable entre los que comparten el mismo nivel de gravedad, sino incluso otorgarle una prioridad superior, que resulte indicativa por tanto de una necesidad de respuesta médica en menor tiempo.

En cuanto a la queja 15/0161 iniciada de oficio y relacionada con la saturación de las urgencias hospitalarias, confluyeron en este expediente distintas realidades. Así, por un lado se nos explicó que la situación que por entonces se estaba viviendo en los servicios de urgencia de varios centros hospitalarios del SSPA evidenciaba niveles de frecuentación anormales, nunca alcanzados hasta el momento, a pesar de lo cual se afirmaba que se había producido una respuesta ágil para atajar la situación, la cual unía una serie de medidas específicas a las ya contempladas en el plan de mejora de las urgencias, iniciado en junio del año pasado, de cuyo contenido se nos daba cuenta.

Esta alusión nos permitió, tras analizar toda la documentación con la que contábamos, advertir en el citado plan medidas que ya aparecían recogidas en los planes funcionales de los antiguos servicios de cuidados críticos y urgencias, junto a otras que podíamos considerar novedosas.

El referido plan de mejora ha implicado al parecer la evaluación particularizada de los servicios de urgencia de todos los hospitales y el establecimiento de un programa singularizado de medidas a adoptar por cada uno de ellos en función de las necesidades detectadas.

Ahora bien, también se nos decía que dicho plan acogía la mayoría de las cuestiones que se incluían en el estudio sobre [“Las urgencias hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes”](#), elaborado por el Defensor del Pueblo del Estado y los Defensores autonómicos, entre los que figura esta Institución.

De ahí que optáramos por elevar a la Administración Sanitaria Andaluza algunas de las [Recomendaciones](#) aludidas, bien porque no nos constara su mención en el plan de mejora, o bien porque no tuvieran una implantación definitiva.

Por nuestra parte, al recibir la respuesta singularizada a las mismas, nos encontramos que efectivamente algunas de las propuestas del estudio participado por esta Institución se encuentran previstas, pero no realizadas.

En este sentido tenemos que destacar necesariamente la evaluación de la atención extrahospitalaria urgente, la cual se asume como compromiso de la Administración en el propio plan de mejora, y que al parecer está dando sus primeros pasos con el envío de cuestionarios de autoevaluación para los dispositivos fijos y los móviles.

En segundo lugar también tenemos que situar en el ámbito de lo programable, la consideración del proceso asistencial de urgencia en la Estrategia de Seguridad, y aunque sin duda nos congratulamos de que la Administración Sanitaria comparta esta idea, los trabajos para su implantación aún se encuentran poco avanzados, y junto a la elaboración de protocolos consensuados para el ingreso hospitalario, insistimos en la necesidad de reevaluar los protocolos y las guías de práctica clínica que se vienen aplicando en la atención hospitalaria de urgencias.

Por lo que hace a la adaptación de la estructura de los servicios de urgencia hospitalarios a los estándares arquitectónicos y funcionales con mayor nivel de consenso, se asegura que se ha efectuado una comparación de aquellos con los estándares recogidos en el Manual de acreditación de SEMES, y que en los escasos supuestos en que se han advertido desajustes, se han ordenado modificaciones, a llevar a cabo en la medida en que exista disponibilidad presupuestaria.

La garantía de la suficiencia en la dotación de las plantillas constituye sin lugar a dudas uno de los aspectos más discutidos, pues la Administración Sanitaria realiza el cálculo de recursos tomando en cuenta los médicos adjuntos y los residentes a partir del segundo año, mientras que los estándares aludidos (SEMES) sin embargo no permiten que el cómputo de los mismos se realice indistintamente, pues el MIR a partir del segundo año debe contabilizarse como medio adjunto.

En cuanto a la realización de auditorías de estructura y funcionamiento enfocadas a la salvaguarda de la autonomía de la voluntad, la dignidad e intimidad de los pacientes, se alude a las evaluaciones mensuales en el seno del plan de urgencias, y en la medida en que estas se encaminan a garantizar una atención ade-

cuada al paciente, se consideran englobados estos aspectos, pero no se explica si en dichas evaluaciones existen indicadores específicos para los mismos

Por lo que hace a la agilización de la salida de los pacientes de los servicios de urgencia una vez finalizada su atención, se trata quizás de uno de los problemas cuya resolución aparece más directamente vinculada al funcionamiento de las medidas adoptadas a raíz del plan de mejora, y por lo tanto su satisfacción se encuentra estrechamente relacionada con los resultados que ofrezcan estas últimas (consenso de criterios de ingreso por especialidades, altas tempranas, tiempo límite para el traslado tras el alta,...)

Las Recomendaciones 6, 7 y 8 iban dirigidas a permitir la identificación de determinados grupos de pacientes al objeto de aplicarles medidas específicas.

Respecto de los afectados por patologías crónicas se trata de evitarles desplazamientos inútiles a los servicios de urgencia hospitalarios reconduciendo su atención a otros dispositivos más adecuados. En este sentido parece que cobra virtualidad la funcionalidad del nuevo CMBD de urgencias, por lo que habrá que estar a la explotación que se haga del mismo.

Por otro lado las propuestas pretendían garantizar el acompañamiento y la priorización de la asistencia a determinados colectivos (menores, mayores con déficit cognitivo, enfermos mentales,...), así como manifestar la preocupación por las personas en riesgo de exclusión social, para las que reclamamos atención a sus problemas de salud y continuidad asistencial.

En relación con el procedimiento de atención a pacientes en situación de exclusión social, de cuyo nuevo protocolo de atención en los servicios de urgencia hospitalarios ya dimos cuenta en el Informe del año pasado, hemos iniciado de oficio la [queja 15/4983](#), mediante la cual hemos recabado información para comprobar los resultados de su anunciada evaluación.

En otro orden de cosas, y en relación con las medidas para promover la acreditación de los servicios de urgencia hospitalarios, se prevé la publicación de un manual específico para ello por parte de la Agencia de Calidad Sanitaria de Andalucía, y una posible evaluación externa para completar la de dicho organismo

Por último en lo referente a las reclamaciones, se nos dice que ya se están teniendo en cuenta en la evaluación del plan de mejora, y que se tiene mucho interés en el análisis de las mismas para la mejora del servicio, aunque a nuestro modo de ver este propósito no se ajusta en muchas ocasiones al tratamiento que en la actualidad se está dando a las reclamaciones de los usuarios, cuya respuesta viene presidida habitualmente por la demora, y su contenido escasamente explicativo de su objeto, y menos aún de las medidas que pudieran adoptarse para subsanar la deficiencia puesta así de manifiesto.

#### **1.10.2.5 Tiempos de respuesta asistencial**

Los tiempos de respuesta que presiden las distintas actuaciones sanitarias constituyen uno de los indicadores fundamentales del funcionamiento de un sistema sanitario, y desde luego uno de los argumentos más reiterados en la crítica de los usuarios.

En este sentido, determinadas intervenciones quirúrgicas, primeras consultas de especialidades, y procedimientos diagnósticos tienen señalados plazos máximos de realización en la normativa vigente, y aunque sin lugar a dudas hay que reconocer su incidencia en el cómputo total del tiempo que abarca el proceso

asistencial, a menudo nos encontramos con obstáculos previos al diagnóstico, o dificultades inherentes al tratamiento, que afectan a la percepción global de aquel.

Por ejemplo para investigar la repercusión que en el cumplimiento del plazo de garantía de primeras consultas de especialidades ha producido el cierre de agendas durante el verano en el Complejo hospitalario universitario de Huelva, hemos iniciado de oficio la [queja 15/3646](#).

El informe que nos ha remitido el centro explica que los médicos de familia solo pueden citar directamente un tramo de las agendas de cada especialidad para primera consulta, y que por la problemática organizativa que conlleva el verano, con las consabidas vacaciones del personal, unido a la gran variabilidad de las consultas, el tramo de citación directa al que antes nos referíamos no se encuentra abierto, lo que no impide que la solicitud se registre y la citación se produzca desde el hospital, conforme se va abriendo la agenda de la especialidad.

Ahora bien este modus operandi nos genera dudas sobre la forma en que se produce en estos casos la inscripción en el registro, por lo que hemos dirigido al centro hospitalario una nueva petición de informe para saber quién realiza entonces la inscripción, cuándo se lleva a cabo, y cómo se asegura que la fecha de inscripción en el registro coincide con la de la solicitud de cita por el médico de atención primaria.

En la queja 14/0919 son las derivaciones sucesivas de un paciente para ser intervenido en otros centros por no incluirse el procedimiento concreto (artroscopia de cadera) en la cartera de servicios de su hospital de referencia, y las denegaciones encadenadas de aquellos, las que provocaron un largo peregrinaje que rebasó con creces el plazo de garantía asistencial establecido, y nos llevó a formular a la Administración Sanitaria Recordatorio de Deberes Legales por este motivo, y sendas Recomendaciones.

En virtud del informe de respuesta, se insiste en indicar la naturaleza excepcional de las peculiaridades del proceso asistencial del interesado, al tiempo que manifiestan la innecesariedad de modificar las actuales directrices en relación con las derivaciones interhospitalarias, pues por un lado esgrimen que el rechazo de una derivación solo puede obedecer a causas muy estrictas, mientras que en lo referido a la inscripción en lista de espera, ratifican que la misma se lleve a cabo cuando el último hospital al que se derive el paciente acepte la propuesta.

En nuestra opinión y a diferencia de lo señalado, las razones para no aceptar la derivación del paciente en este caso no pueden ajustarse a los criterios aludidos, y el mecanismo previsto para la inscripción en el registro de demanda quirúrgica, cuando existen múltiples derivaciones, no asegura el cumplimiento de la garantía del plazo de respuesta, pues desplaza el inicio del cómputo de la misma todo el tiempo que se haya invertido en dichos trámites, por lo que a tenor de lo referido no podemos considerar que por parte de la Administración se hayan aceptado los términos de nuestra [Resolución](#).

Más allá de la garantía de plazo, el ejercicio de 2015 no representa nada nuevo en este campo, puesto que hemos computado múltiples quejas por demora en citas de especialistas, habitualmente para recogida de resultados de determinadas pruebas diagnósticas, también para consulta en unidades específicas dentro de una unidad de gestión clínica (rodilla, pie, retina, ...), o bien para ser revisados o seguidos de sus patologías o tratamientos, apartándose en estos casos de los plazos directores establecidos.

Con carácter general esta Institución se ha pronunciado reiteradamente en cuanto a que la falta de cobertura de la garantía asistencial no puede equivaler a ausencia de plazo para llevar a cabo estas actuaciones,

pues en todo caso las mismas deben practicarse en un plazo razonable para garantizar el derecho a la protección de la salud. En estos términos nos expresamos en las resoluciones recaídas en la [queja 14/3497](#), la [queja 14/4790](#) y la [queja 15/0410](#).

Por lo demás en el expediente que iniciamos de oficio para analizar los tiempos de respuesta asistencial en intervenciones no sometidas a plazo de garantía (queja 14/3235), ya dimos cuenta en el informe del año pasado de la explicación administrativa que habíamos recibido.

En la actualidad, tras la valoración de aquel, y reconociendo la apuesta decidida de la Administración Sanitaria por la disminución de los tiempos de espera quirúrgica en las intervenciones más relevantes, así como su necesaria priorización, junto a las que se correspondan con procesos urgentes; pensamos sin embargo que esta opción no puede hacerse valer en detrimento del resto de intervenciones que no gozan de dicho beneficio, que si bien resulta lógico que se practiquen en un plazo superior al de las operaciones garantizadas, lo que ya no lo es tanto es que dichos plazos difieran de una manera tan marcada.

A la vista de los datos que se recogen en el cuadro reflejado en el informe, de los 25 procedimientos quirúrgicos mencionados, solamente cinco tienen asignados tiempos medios inferiores al término de lo que hemos considerado como razonable (180 días), elevándose el plazo medio que marca la práctica del conjunto de las intervenciones relacionadas en el mismo (284 días) más de 100 días respecto del plazo de referencia.

Por otro lado en relación con las intervenciones no cubiertas por la garantía de plazo máximo, el tiempo medio de respuesta se eleva exponencialmente en los últimos ejercicios, en concreto, 62 días entre 2012 y 2014 (25 días el primer año, y 37 días el segundo).

En este orden de cosas, y por muy benignas que puedan estimarse las patologías comprendidas en este grupo (lo cual en algunos casos resulta más que discutible), hay procedimientos quirúrgicos que precisan uno, dos, e incluso casi tres años para ser llevados a cabo, en clara vulneración del derecho a la asistencia sanitaria reconocido en el art. 43 de nuestra Constitución.

Esta constatación nos ha llevado a emitir en este expediente una [Resolución](#) que contiene Recordatorio de deberes legales y diversas Recomendaciones, a las que recientemente se ha dado respuesta, pendiente aún de valorar su ajuste a los términos de aquella.

## 1.10.2.6 Praxis Médica

Las **quejas por mala praxis asistencial** constituyen un componente habitual de nuestra dación de cuentas anual. Como ya hemos explicado, las posibilidades de actuación de la Institución en estos casos aparecen limitadas por la falta de medios para comprobar el ajuste a la *lex artis* (*conjunto de prácticas médicas aceptadas generalmente como adecuadas para tratar a los enfermos en el momento presente*), lo cual nos obliga a explicar con claridad a los reclamantes los términos en los que se produce la admisión de sus quejas a trámite, que no dilucidan este aspecto, sino otros conexos y circunstanciales que pongan de manifiesto déficits funcionales o de procedimiento.

En todo caso, la comparación con protocolos asistenciales o guías de práctica clínica, cuando podemos contar con ellos, sí nos ha permitido a veces advertir el incumplimiento de los mismos, y ante la duda generada por esta situación, constanding un daño o perjuicio para el afectado, reclamar de la Administración Sanitaria la

incoación de oficio del procedimiento en cuyo seno se puede analizar con detalle, si existe responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria.

En este sentido procedimos en el ejercicio que comentamos con la queja 14/0623, tras manifestar la interesada que había acudido reiteradamente a urgencias con episodios de cólicos biliares de repetición, de los que informó a su médico de atención primaria, sin que en ningún momento le hubieran realizado indicación quirúrgica, de manera que fue empeorando su estado hasta provocarle una pancreatitis necrohemorrágica grave que requirió ingreso en UCI y determinó la instauración de una diabetes insulino dependiente.

Tras comprobar, por la profusa documentación presentada, que en las hojas de consulta de atención primaria constaba al menos en dos ocasiones la entrega de informes correspondientes a los episodios aludidos, y aun cuando no se puede considerar que los mismos revistieran gravedad, no se cumplimentó la actitud terapéutica que establece el proceso asistencial integrado colelitiasis/colelitis ante la presencia de cólicos típicos y litiasis comprobada ecográficamente, que consistía en la remisión de la paciente a cirugía, por lo que terminamos elaborando una [Resolución](#) para recomendar la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento del PAI referido, y la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, aunque a la postre en lo tocante a este aspecto ya se había anticipado la interesada.

La tramitación de los expedientes administrativos que deben conducir a una resolución sobre la existencia de responsabilidad, constituyen la otra vertiente de este asunto, pues la superación holgada del plazo que a estos efectos establece la normativa vigente viene siendo habitual, de forma que al daño que una mala praxis asistencial ha podido provocar, se une el retraso en obtenerse la debida reparación, cuando procede.

Ya este año comentamos la incidencia que en la demora estaba ocasionando el retraso en la remisión de la documentación necesaria para la tramitación de los expedientes, en algunas de las cuales (queja 15/1126 y queja 14/5961) hemos concluido elaborando [Resolución](#), que incluye Recomendación para que se inste a los centros del Sistema Sanitario Público de Andalucía, de los que se está a la espera de recibir documentación necesaria para la tramitación de expedientes de responsabilidad patrimonial, más allá del plazo de un mes previsto en la Resolución 39/2010, de 27 de enero, a revisar todos los requerimientos pendientes en esta materia, y dar cumplimiento a los mismos a la mayor brevedad.

### **1.10.2.7 Derechos de los usuarios**

La ley 2/1998, de 15 de junio de salud de Andalucía, establece la relación de derechos de los ciudadanos con respecto a los servicios sanitarios públicos. Algunos de ellos han visto reforzada su posición tras ser igualmente recogidos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, y otros han sido objeto de regulaciones específicas.

Ahora bien, como punto de partida del reconocimiento y disfrute de los mismos figura el respeto de la personalidad, la dignidad humana y la intimidad, aspectos que entroncan con la proclama de humanización de la asistencia que como demanda transversal venimos reclamando desde hace mucho tiempo.

El año pasado ya hacíamos referencia a la dificultad que para esta Institución entraña investigar las denuncias sobre menoscabo de dicha dignidad, cuando aquel se vincula a trato vejatorio, humillante o descortés, el cual generalmente se produce en el marco de las relaciones interpersonales entre los profesionales y los

usuarios. Con independencia de recordatorios generales para la salvaguarda del respeto que se debe a los ciudadanos, pensamos que este tipo de reclamación no debería saldarse con una afirmación igualmente genérica sobre la profesionalidad y bondad de dichos profesionales en su actuar cotidiano, sino que debería provocar al menos el inicio de una indagación reservada donde pudiera tomarse declaración a los implicados, confrontar las mismas, y aplicar los medios de prueba de los que la organización sanitaria pudiera valerse para esclarecer lo ocurrido, concluyendo en su caso con las explicaciones oportunas.

En este sentido nos manifestamos en la queja 15/2335, cuya promotora nos dio cuenta del maltrato que a su modo de ver había padecido en su condición de usuaria y de enferma mental, el cual se tradujo en un lío burocrático que dilató un trámite que necesitaba con urgencia, pues la audiometría y el informe por los que acudía a consulta de ORL le eran necesarios en el trámite de reconocimiento de su grado de discapacidad.

Desde el hospital se reconoció que a la interesada se le causaron molestias, e implícitamente que el trato que recibió no resultó adecuado, en la medida en que le solicitaron disculpas por ello, pero por nuestra parte echamos de menos la investigación detallada de lo sucedido a la que antes nos referíamos, y sobre todo la adopción de medidas que evitaran reiteración de comportamientos similares en el futuro.

Ahora bien las manifestaciones verbales o de comportamiento que evidencian el trato dispensado a los usuarios no son la única vía para atentar contra la dignidad, sino que la vulneración de este valor puede tener otras muchas causas. Así en la queja 14/4578 venía motivada por cuestiones relacionadas con el estado de las instalaciones y el funcionamiento del hospital: limpieza, enseres, falta de material, seguridad, recursos humanos, y a su juicio, mala gestión de las camas, que hacía que los enfermos pasaran horas en los pasillos sin apenas asistencia, intimidación e higiene.

En este punto nos reiteramos en nuestra reivindicación de que el principio de humanización impregne la actividad asistencial, y aunque reconocemos que el establecimiento de protocolos como los reflejados en los informes administrativos (reparación de mobiliario, sustitución de cortinas, limpieza, climatización), puede propiciar la aplicación práctica de aquel, su sola existencia, por mucho que contemplen medidas de reparación de las deficiencias observadas, no lo garantiza.

En definitiva concluimos dirigiendo al hospital implicado [Recomendaciones](#) para que adoptara las medidas organizativas necesarias para garantizar un nivel de atención personal e individualizado que asegure el respeto de los valores de la dignidad y de la libre personalidad, así como para que se realizaran las comprobaciones oportunas sobre las denuncias relacionadas con dichos principios, y se evaluaran los protocolos vigentes para hacerlos efectivos, en orden a acreditar el adecuado funcionamiento de los mismos, y por lo tanto la oportuna detección y corrección de deficiencias.

También son comunes las invocaciones relacionadas con la intimidad, la información, el consentimiento informado, el acceso a la historia clínica o la libre elección de médico.

Así la interesada en la queja 15/776 entendía vulnerada la primera tras detectar el conocimiento generalizado que en el centro sanitario en el que trabaja tenían sobre determinados aspectos de su estado de salud, lo cual consideraba consecuencia de una consulta indebida de sus datos en las aplicaciones informáticas correspondientes.

Por su parte el promotor de la queja 15/3925 denunciaba la falta de información y solicitud de consentimiento para actuaciones relacionadas con su hija, afectada de síndrome de Down, respecto de la cual ostenta la patria potestad rehabilitada, tras la declaración de incapacidad de aquella.

Después de la resolución reflejada en el Informe correspondiente a 2014 para reivindicar el derecho a la libre elección de psiquiatra, incluso fuera de la unidad de salud mental comunitaria de referencia, la cual terminó siendo aceptada por la Administración Sanitaria con muchas reticencias; este año nos encontramos en la queja 15/4809 con un supuesto similar, pues el interesado pretende cambiar de especialista y de unidad, y aunque realizó el trámite formal hace ya bastantes meses, se han limitado a indicarle que su solicitud precisa de tramitación y que para la misma no existe plazo.

El acceso al contenido de la historia clínica también es motivo habitual de comparecencia ante esta Institución. En concreto en la [queja 15/3579](#) se discute si el contenido de este derecho alcanza la obtención de copias de las pruebas de imagen, pues al interesado en la misma se le facilitaron únicamente los informes correspondientes a las practicadas a su madre, con la excusa genérica de lo establecido en la Ley 41/20002, reguladora de la autonomía del paciente y derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

En opinión de esta Institución el derecho de acceso a la historia clínica se manifiesta en aquella con un carácter completo, pues se refiere a la documentación que integra la misma, y a la obtención de copia de los datos que figuren en ella, registrándose únicamente dos limitaciones, a saber, la que marca el derecho a la confidencialidad de los datos de terceras personas que se hayan recogido en interés terapéutico del paciente, y la reserva que puedan ejercitar los profesionales de las anotaciones subjetivas reflejadas en aquella.

No resultando de aplicación ninguna de esas limitaciones en el supuesto que examinamos, contamos con pronunciamientos jurisdiccionales que incluyen expresamente a las placas o imágenes de radiografías, TAC, u otras pruebas diagnósticas, como parte de la historia clínica del paciente, además de constarnos que el objeto de la petición del interesado deviene absolutamente pacífico en otros centros integrantes del SSPA, los cuales proporcionan sin más copias de las imágenes, que a mayor abundamiento se encuentran totalmente digitalizadas, lo que sin duda facilita su copia y entrega a través de soportes de dicha naturaleza (CD o DVD).

### 1.10.2.8 Farmacia

En el Informe Anual del 2014 apuntamos la **problemática suscitada por el acceso de las personas afectadas por hepatitis C a los fármacos innovadores**. Dimos cuenta del proceso para la autorización de estos medicamentos, y su incorporación a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, y detectamos a finales de 2014 un desconcierto importante en profesionales y pacientes, que originó quejas ante esta Institución.

Algunos afectados nos trasladaron su preocupación por que los especialistas que los trataban no se habían atrevido a prescribirles las nuevas terapias, a pesar de considerarlo adecuado; otros, aun contando con la prescripción, no habían obtenido la prestación en el servicio de farmacia del hospital correspondiente.

Decidimos por ello iniciar de oficio la [queja 14/5665](#), cuya tramitación se ha dilatado a lo largo de 2015, paralelamente a las novedades que se han ido registrando en este asunto, fundamentalmente por lo que hace a los sucesivos cambios en las estrategias de tratamiento.

El contenido del informe de la Administración Sanitaria, que data de enero de 2015, resulta ilustrativo de una parte del devenir que hemos manifestado, y alude sucesivamente a la *“Estrategia terapéutica recomendada para*

*el uso de inhibidores de la proteasa para el tratamiento de la hepatitis C crónica en pacientes monoinfectados en el ámbito del SNS*", que fue revisada en 2014 tras la actualización de los informes de posicionamiento terapéutico de boceprevir y telaprevir, y supuso la inclusión dentro del ámbito de los pacientes a tratar de los que tuvieran grado de fibrosis F2; mientras que la comercialización de simeprevir y sofosbuvir exigió una nueva revisión, que cristalizó en un nuevo documento de la Comisión Permanente de Farmacia del SNS a finales de ese mismo año, contemplando el procedimiento estándar para la instauración de tratamiento a los pacientes con hepatitis C.

No obstante, con posterioridad a dicho informe se decidió acometer un Plan Nacional de Hepatitis C en el ámbito del SNS, que no vio la luz hasta marzo, en el cual los criterios de ordenación de fármacos volvieron a revisarse.

Las quejas individuales promovidas ante esta Institución por pacientes que reclamaban tratamiento datan todas de este período, y por ello no es extraño que reflejen confusión en el comportamiento de los profesionales y los centros, aunque es preciso reconocer que las respuestas concretas en cada caso recibidas han puesto de manifiesto un paulatino encauzamiento de la situación, de manera que los que las impulsaron han accedido a los tratamientos previstos y, en adelante, este tipo de reivindicaciones no se nos ha vuelto a presentar, por lo que habrá que entender que la problemática inicial se ha ido diluyendo, y la atención de estos pacientes se ha normalizado.

En todo caso, puestos a completar la información recibida, así como a trasladar a la Administración Sanitaria las inquietudes de las asociaciones de afectados con las que tuvimos ocasión de reunirnos, decidimos requerir nuevos datos al mismo organismo administrativo, resumiéndose el contenido del informe de la manera siguiente:

- Elaboración del Plan Integral de hepatitis C en Andalucía durante el primer semestre de 2016.
- Disponibilidad de un procedimiento de receta electrónica desde febrero de 2015, año para la aplicación y dispensación de medicamentos destinados a la hepatitis C, de uso obligatorio para los especialistas.
- Previsión en el futuro plan de actuaciones de prevención y un programa de criba
- Inaplicación de los tratamientos mencionados a la población pediátrica

Atendiendo a lo expuesto, y a salvo de dificultades que se proyecten sobre casos individuales, o novedades que surjan en la materia, hemos decidido concluir nuestras actuaciones, considerando que el asunto se encuentra en vías de solución.

El conflicto relacionado con la **dispensación de fármacos innovadores** sin embargo tiene cada año múltiples manifestaciones. Impotentes para valorar la eficacia de aquellos con criterios estrictamente técnicos, o adentrarnos en razonamientos de coste-efectividad, hemos tratado de analizar este asunto desde la perspectiva de la equidad, a la vista de la heterogeneidad demostrada en el comportamiento de los diversos centros que conforman el SSPA.

Ciertamente las exigencias que derivan del uso racional de los medicamentos obligan a múltiples controles, cuya reiteración por parte de entidades diversas hemos llegado a criticar. Pero **aun reconociendo el papel de las comisiones que para la selección de los medicamentos se constituyen en todos los hospitales, resulta desconcertante que las mismas alcancen posicionamientos diversos en cuanto a un mismo fármaco, lo que se traduce en una desigualdad** que, lejos de fundamentarse en las circunstancias particulares de los pacientes, como a veces se ha intentado desde la Administración Sanitaria, derivan directamente de la actuación de aquellas.

Por ejemplo en cuanto al fármaco Fampridina ya aludimos en el Informe 2014, a las quejas recibidas por denegación de su dispensación (quejas 14/122 y acumuladas), a pesar de que se encontraba autorizado, y existía recomendación facultativa.

En un primer momento, la Administración Sanitaria nos explicó que los servicios de farmacia de los hospitales han venido fabricando Fampridina como fórmula magistral, por expresa petición de los servicios de neurología y para atender prescripciones individualizadas, pero quiso dejar sentado que el pretendido beneficio de este fármaco es escaso y discutible, por lo que las autorizaciones de comercialización expedidas por los organismos estatal y europeo, están condicionadas a los resultados que ofrezca una investigación que debe proseguir.

Este es el motivo que también se aduce para que el medicamento no se haya incluido en las guías farmacoterapéuticas de ningún hospital, y tampoco haya existido petición para que se instruya el procedimiento centralizado por parte de la Comisión asesora para la armonización de los criterios de utilización de medicamentos de especial impacto sanitario, social, o económico, cuya actuación se había sugerido desde esta Institución.

Ahora bien, con posterioridad tuvimos conocimiento de que el tratamiento se había incluido en el protocolo de la esclerosis múltiple tras la revisión que se llevó a cabo por parte de la comisión asesora centralizada de esta enfermedad, para la atención de pacientes adultos con esclerosis múltiple y discapacidad en la marcha (puntuación EDSS entre 4 y 7), previendo la realización de una prueba cronometrada de marcha basal y otra a las dos semanas desde el inicio de aquel, de forma que su continuidad se supedita a la observación de una mejora significativa, cuantificada al menos en un incremento del 20% de la velocidad, procediendo en otro caso su suspensión.

La Administración Sanitaria señala a este respecto que la incorporación de este medicamento al protocolo centralizado, conlleva la inclusión del mismo en las guías farmacoterapéuticas de todos los hospitales del SSPA, permitiendo su uso homogéneo y armonizado, y garantizando el acceso en igualdad de condiciones a los pacientes que cumplan los requisitos fijados.

Congratulándonos con esta decisión, no podemos sino llamar la atención en cuanto al giro producido en este asunto, sin que las circunstancias aparentemente hayan cambiado, o al menos sin que se alegue ninguna modificación de las características de eficacia y seguridad que desaconsejaban esta medida, pues simplemente se alude a la actualización de los criterios consensuados para el tratamiento de la enfermedad y la necesidad de homogeneizar el acceso al mismo.

Mientras tanto los pacientes han venido padeciendo una dualidad de actitudes en el seno de una misma Administración, a saber, la de las comisiones de farmacia de los hospitales, y la de los facultativos que les hacían el seguimiento de su patología.

Puede que como señala la Administración los puntos de vista de ambos sean diferentes, pues la primera considera al paciente en el conjunto de la población, y los segundos lo hacen individualmente; pero no tiene sentido que esta dicotomía les alcance y perciban las versiones contrapuestas de ambas partes, generándoles enorme desconcierto y perjuicios asociados.

En definitiva, entendemos que la incorporación de los medicamentos recién autorizados puede desarrollarse a través de un proceso de menor o mayor duración, e incluso que la opinión en torno a los mismos pueda variar en función de nuevas circunstancias (resultados que aumenten la valoración de la eficacia, precios que mejoren la eficiencia,...), pero pensamos que el posicionamiento del hospital, en todos sus niveles, debería ser uniforme

en este punto, salvaguardando lógicamente el derecho de los usuarios a la información sobre las alternativas disponibles de tratamiento, y coherente con el momento concreto en el que dicho proceso se encuentre, con indicación realista de las expectativas de eficacia de los nuevos fármacos y de las opciones de su acceso dentro de la prestación farmacéutica del sistema sanitario público.

Pues bien con el fin de que *“la evaluación, selección y utilización de los medicamentos se realice conforme a unos rigurosos criterios de eficacia, seguridad y eficiencia, y muy especialmente que los mismos se apliquen de forma homogénea en todos y cada uno de los centros”*, la Administración Sanitaria ha establecido una serie de instrumentos, entre los que destaca la Comisión central para la optimización y armonización farmacoterapéutica, cuya composición y funciones, así como las de los comités vinculados, ha regulado mediante la resolución 81/15, de 13 de abril.

Dado que entre aquellas se incluyen las de establecer el método y criterios de evaluación que han de seguir las comisiones de cada hospital para la selección de los medicamentos; la posibilidad de asunción de este procedimiento directamente respecto de algunos de alto impacto sanitario o económico, de manera que sus conclusiones se incluyan en la guía de referencia con carácter obligado para todos los centros; la de exigir dictamen favorable previo para el inicio y continuación de determinados tratamientos, o para la utilización de determinados medicamentos en situaciones especiales, entre otras, **pensamos que la comisión puede configurarse en un mecanismo eficaz en la lucha contra la desigualdad.**

Por eso, y frente a las críticas que algún colectivo de pacientes nos ha trasladado en relación con dicho mecanismo (queja 15/2342), desde esta Institución, en principio, no podemos sino apoyar la línea directriz que inspira su creación, pues nuestra experiencia de actuación nos ha llevado a conocer situaciones marcadas por la diversidad en lo que se refiere al acceso a los fármacos, e incluso a veces de inequidad, pareciéndonos por tanto adecuado que la valoración de la incorporación de determinados medicamentos a las guías de farmacoterapia se produzca de manera centralizada, y que en este punto las decisiones de la comisión central obliguen a los centros.

Este posicionamiento obedece lógicamente a una perspectiva estrictamente teórica, pues por lo que hemos podido saber, la citada comisión central aún no se ha constituido, lo cual no impide que alberguemos expectativas en relación con su funcionamiento, y también que podamos evaluar el mismo e intervenir cuando lo consideremos oportuno, si advertimos desajustes o perjuicios concretos para los pacientes que puedan verse afectados.

Por el momento, y con ocasión de la [queja 15/1700](#) que iniciamos de oficio en relación con el uso compasivo de medicamentos en el ámbito del SSPA, respecto al cual también habíamos detectado diversidad en las autorizaciones atinentes a los mismos fármacos, y propugnábamos por ello el establecimiento de criterios homogéneos de dispensación, hemos considerado la posibilidad de ver cumplida nuestra aspiración por la vía del dictamen favorable previo a la propuesta de tratamiento, que puede exigir el comité técnico para la utilización de medicamentos en situaciones especiales y de los no incluidas en la financiación del SNS.

#### 1.10.2.9 Enfermos mentales

Nuestra **preocupación por la protección de los derechos de las personas que vienen afectadas por alguna enfermedad mental** continúa manifestándose con elevado nivel de interés, no ya solo por nuestra tradicional atención a la situación de este colectivo, sino también por la recepción continuada de quejas.

Los planteamientos que nos llegan son muy diversos, pero generalmente se impone el que incorpora el relato de la atención proporcionada a un paciente afectado por trastorno mental grave, respecto al cual se vienen desplegando importantes esfuerzos desde los ámbitos asistencial y familiar, que se traducen en su acceso a numerosos dispositivos, alternativas ocupacionales o laborales, e intensa actuación de seguimiento, con modificaciones de tratamiento farmacológico, que sin embargo no consiguen, al menos con un grado de continuidad suficiente, normalizar la vida de quien lo padece, lo que conduce a pedir para el enfermo su acceso a un dispositivo residencial donde puedan proporcionarle asistencia especializada y los cuidados precisos.

Tras la elaboración por parte de esta Institución de un Informe Especial sobre [“La situación de los enfermos mentales en Andalucía”](#), en el que pretendimos realizar un retrato ajustado de la atención sanitaria y social que se proporciona a los afectados y sus familias, y planteamos un conjunto de Recomendaciones; el año pasado quisimos resaltar la enriquecedora experiencia que había supuesto nuestra participación en la comisión técnica de seguimiento de la [“Guía de intervención en procesos de jurisdicción civil relativos a personas con discapacidad derivadas de distintos tipos de problemas psíquicos”](#), lo que había conducido a una actualización de la misma, incorporando propuestas de actuación fundadas en la coordinación de los recursos existentes, así como de creación de otros nuevos, entre los que figuraban estructuras residenciales más específicas para personas con Trastornos Mentales Graves, asociados con factores de complejidad, como son el deterioro cognitivo y la desorganización conductual, la presencia de conductas disruptivas graves y el consumo de sustancias.

Pues bien, junto a ello abogamos por la generalización de los equipos de atención asertiva, en los que se incluyeran personas expertas en el tratamiento de las drogodependencias, para atender en la comunidad los casos más problemáticos y complejos; así como la clarificación de las vías de acceso a los distintos recursos, que debía compaginarse con la contemplación de un procedimiento de urgencia para situaciones de grave necesidad.

Es nuestra intención continuar promoviendo estas medidas, de manera que en el ejercicio de 2016 nos planteamos investigar la actividad de los equipos de tratamiento asertivo comunitario con los que cuenta el SSPA, y más concretamente la red de atención a la salud mental, a fin de conocer datos fiables sobre su presencia en el mapa territorial que conforman las distintas áreas de salud mental, su composición, criterios y nivel de actuación, y a ser posible, rango de resultados.

Por otro lado, la suscripción del protocolo para la mejora de la coordinación y atención a las personas con discapacidad en situaciones de dificultad y apoyo de las mismas en los procesos de incapacitación, con la Consejería competente de la Junta de Andalucía, y otras entidades, de la que dimos cuenta en el Informe Anual de 2014; también nos obliga a interesarnos por su efectiva aplicación, de forma que igualmente nos planteamos cuestionar a la Administración sobre la constitución de los dispositivos previstos en los mismos, los criterios de selección de los casos, y el inicio de su actividad.

En otro orden de cosas, también decidimos retomar nuestras actuaciones en relación con las **medidas de prevención del suicidio**, desde el convencimiento de la necesidad de establecer estrategias globales que las contemplen.

Iniciamos de oficio con esta intención la [queja 15/2789](#), para responder a una demanda que no solo proviene de profesionales del sector de la salud mental, sino también de la ciudadanía, pues en esta Institución

hemos recibido a asociaciones de afectados que nos han trasladado diversas reivindicaciones: una extensión de la estrategia preventiva más allá del ámbito de la enfermedad mental (educativo, laboral,...), una mayor especialización de los profesionales, una actuación decidida en relación con los supervivientes, y una meditada difusión a través de campañas institucionales, similares a las que pudieran venir realizándose en otros aspectos (accidentes de tráfico, drogas, violencia de género,...).

En el curso de la tramitación de la queja 12/7112, conocimos la intención de la Administración Sanitaria de elaborar un protocolo de prevención de suicidios de manera conjunta con los servicios sociales.

Por otro lado también hemos podido saber, por el Informe de la Defensora del Pueblo del Estado correspondiente al pasado ejercicio, que la Administración sanitaria a nivel estatal trabaja en el establecimiento de una estrategia global y multisectorial de prevención del suicidio, mediante la actividad desarrollada por un grupo específico a la que están llamadas a incorporarse las aportaciones de las distintas Comunidades Autónomas, con el fin de llevar sus resultados a la nueva Estrategia de Salud Mental.

Para dar respuesta a nuestro requerimiento de información, la Administración Sanitaria nos ha enviado un informe recopilatorio de diversas iniciativas, algunas de las cuales se insertan en el denominado proyecto Euregenas, mientras que otras se vinculan a la estrategia de salud mental del SNS, o a la elaboración del III Plan integral de salud mental de Andalucía.

Así el primero prevé medidas preventivas en el ámbito de la educación, con el desarrollo de un documento sobre “Prevención de la conducta suicida e intervenciones tras el suicidio. Recomendaciones para el ámbito educativo”, la cuales se están pilotando en un instituto de educación secundaria, al tiempo que se prevé para este curso escolar, la introducción de una línea de educación socio-emocional (“Creciendo en salud” y “Forma joven en el ámbito educativo” para las etapas de educación infantil y primaria por una lado, y secundaria por el otro) dentro de los programas de promoción de la salud en el ámbito educativo.

También contempla el proyecto aludido la formación de profesionales, para llevar a cabo en cascada desde las unidades de gestión clínica de salud mental, a las unidades de salud mental comunitarias, y a los centros de salud de sus áreas de referencia; así como la incorporación a la historia clínica digital en el ámbito de la atención hospitalaria, de un guión para la exploración del riesgo de suicidio, y la implementación de un programa de prevención del suicidio en todas las UGC de salud mental como objetivo recogido en el acuerdo de gestión clínica.

Ahora bien, con respecto a dos de las cuestiones más reivindicadas por los ciudadanos y asociaciones que nos han trasladado su inquietud en esta materia, la Administración reconoce que existe poca experiencia de apoyo mutuo entre personas en duelo por suicidio, y con independencia de la posibilidad de que puedan ser derivados para atención a los servicios de salud mental, se alude a alguna modalidad de colaboración en algún distrito sanitario, que incluye formación a los profesionales de los servicios sociales comunitarios, sobre la base del documento denominado “*Establecimiento y mantenimiento de grupos de apoyo para personas con duelo por suicidio: Herramientas para facilitadores*”.

Por otro lado no existe planteamiento de campañas institucionales en medios de comunicación, como las que están proponiendo algunos de nuestros interlocutores, al entender que este punto reviste gran complejidad, y que los programas de educación masiva tienen una eficacia limitada, en favor de los dirigidos a grupos específicos. No obstante aluden a la elaboración de un reportaje sobre prevención del suicidio (“Apostar por la

vida”) para el programa Reporteros, que ha sido presentado como ejemplo de buena práctica en la conferencia final del proyecto Euregenas mencionado.

Por último se nos da cuenta de la propuesta para una estrategia andaluza de prevención de la conducta suicida que se ha trasladado desde el SAS y FAISEM a la Consejería de Salud, así como de la contemplación de objetivos y líneas de actuación relacionadas con la prevención del suicidio dentro del III PISMA que en la actualidad se está elaborando.

Algunas de estas iniciativas por lo tanto permanecen aún en el marco estrictamente teórico, mientras que otras ya se están pilotando en algunos dispositivos, lo que nos lleva a desear la pronta valoración de sus resultados, a fin de que se puedan extender en el menor tiempo posible al resto del territorio.

### **1.10.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES**

Por lo que se refiere a actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- [Queja 15/0066](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud y al Área de Gestión Sanitaria Norte de Cádiz, en Jerez de la Frontera, relativa al fallecimiento de un paciente en la sala de espera del servicio de urgencias del hospital de Jerez en la noche del 5 de enero de 2015.
- [Queja 15/0102](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud y al hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva, relativa al fallecimiento de una paciente en la sala de observación-sillones del servicio de urgencias del hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva.
- [Queja 15/0150](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud y al hospital Virgen Macarena de Sevilla, relativa al fallecimiento de un paciente en el hospital Virgen Macarena, en cuya planta de hospitalización ingresó desde el servicio de urgencias del centro, tras permanecer en este último más de doce horas, esperando en una silla de ruedas.
- [Queja 15/0161](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, relativa a la saturación en la atención hospitalaria de urgencias.
- Queja 15/0852, dirigida al hospital Puerta del Mar de Cádiz, relativa a fallecimiento de un bebé de cuatro meses tras demandas reiteradas de asistencia urgente en el hospital Puerta del Mar.
- [Queja 15/1059](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud y al hospital Juan Ramón Jiménez, de Huelva, relativa a la negativa del hospital a la solicitud realizada por los padres de un niño de once años de edad, para que pueda acceder a un medicamento (Translarna) como uso compasivo para el tratamiento de su enfermedad.
- [Queja 15/1700](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, relativa al uso compasivo de medicamentos en el Sistema Sanitario Público de Andalucía.
- [Queja 15/2594](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, relativa las técnicas de Reproducción Humana Asistida en el ámbito del SSPA.
- [Queja 15/2789](#), dirigida al Servicio Andaluz de Salud, relativa a medidas para la prevención del suicidio.

- [Queja 15/3496](#), dirigida al Complejo Hospitalario Universitario de Huelva, relativa al incumplimiento de plazo de garantía en primeras consultas de especialidades del hospital de Huelva por cierre de las agendas.
- [Queja 15/3646](#), dirigida a la Consejería de Salud, relativa a Impago de subvenciones a los CAITs de Sevilla.
- [Queja 15/4983](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, relativa a la evaluación del procedimiento de atención en los servicios de urgencia hospitalarios de las personas en situación de riesgo social.
- [Queja 15/5229](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, relativa a la vacuna contra la tosferina para la embarazadas.
- [Queja 15/5234](#), dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, relativa a material de apoyo para cuidados de pacientes en el domicilio.
- [Queja 15/5474](#), dirigida a la Consejería de Salud. Servicio Andaluz de Salud. Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, Complejo Hospitalario Torrecárdenas de Almería, hospital Puerta del Mar de Cádiz, hospital Regional Reina Sofía de Córdoba, hospital Virgen de las Nieves de Granada, hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva, Complejo hospitalario Ciudad de Jaén, hospital Carlos Haya de Málaga, hospital Virgen del Rocío de Sevilla, relativa al establecimiento de un sistema de reclamaciones y sugerencias en la gestión de los servicios públicos, y en concreto de los servicios sanitarios, por ser una herramienta básica de garantía de calidad de tales servicios.

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución la misma ha sido aceptable. No obstante, 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 ajuste a derecho de la exigencia de limitación funcional para legitimar la práctica de dermolipectomía en pacientes que han sido intervenidos de obesidad mórbida, y en su caso, se concreten los requisitos que determinarían su existencia, en la prevista revisión de los criterios de inclusión/exclusión en la oferta de servicios de la especialidad de cirugía plástica, reparadora y estética, que se contemplan en la Circular 1/2003, de 11 de julio, dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, en el curso de la [queja 13/3089](#).
- Resolución relativa al espera de nueve horas tras el alta para trasladar a paciente de 84 años a su casa, dirigida al hospital Virgen Macarena, de Sevilla, en el curso de la [queja 13/6740](#).
- Resolución relativa a propuesta de realización de un estudio sobre la plantilla de matronas en el ámbito de la atención primaria de la salud de nuestra Comunidad Autónoma, mediando la aplicación de los criterios que se consideren más idóneos para garantizar la eficiencia de este recurso, rentabilizando el valor añadido que dicha profesional incorpora, y se planifiquen las actuaciones futuras en torno al mapa de recursos que resulte del mismo, dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud, en el curso de la [queja 13/6808](#).
- Resolución relativa al establecimiento de mecanismos directos de derivación entre hospitales por razón de la cartera de servicios, y especificación de las causas por las que un determinado centro pueda oponerse

a aquella en un caso concreto, dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud. Servicio Andaluz de Salud, en el curso de la [queja 14/0919](#).

- Resolución relativa a la propuesta para que se adopten las medidas organizativas oportunas para que se respete el plazo máximo previsto normativamente para la práctica de las intervenciones quirúrgicas, y que en los casos en los que se supere el plazo máximo establecido sin que la intervención quirúrgica se haya realizado, y siempre que no hayan concurrido circunstancias que determinen la suspensión del mismo o la pérdida de la garantía, se comunique a los ciudadanos la posibilidad de acudir a un centro privado para someterse a la intervención que precisa, dirigida al hospital Virgen de las Nieves, de Granada en el curso de la [queja 14/1116](#).

- Resolución relativa a la solicitud de paralización de la aplicación del criterio exclusión para la prestación sanitaria de reproducción asistida, que consiste en la esterilización voluntaria previa, así como de otros requisitos limitativos que se recogen en la Guía de Reproducción Humana Asistida del SSPA, dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultado en Salud, en el curso de la [queja 14/1414](#).

- Resolución relativa a propuesta para que se adopten las medidas organizativas oportunas para que se respete el plazo máximo previsto normativamente para la práctica de las intervenciones quirúrgicas, así como que, en los casos en los que se supere el plazo máximo establecido sin que la intervención quirúrgica se haya realizado, y siempre que no hayan concurrido circunstancias que determinen la suspensión del mismo o la pérdida de la garantía, se comunique a los ciudadanos la posibilidad de acudir a un centro privado para someterse a la intervención que precisan, dirigida al hospital Virgen Macarena, de Sevilla, en el curso de la [queja 14/3305](#). (Finalmente, se recibe un nuevo informe del hospital aceptando la Resolución).

- Resolución relativa a solicitud a la Comisión de Genética y Reproducción de valoración de la modalidad de tratamiento propuesta por la interesada, y en su caso, se acceda a dispensarle un segundo ciclo de fecundación in vitro con Diagnóstico Genético Preimplantatorio, dirigida al Hospital Virgen del Rocío, en el curso de la [queja 14/3948](#).

- Resolución relativa a que en las demandas de atención sanitaria urgente gestionadas por el CCUE, en las que la disnea aparezca como síntoma principal para la clasificación del nivel de prioridad, a la vista de las dificultades que conlleva la valoración telefónica, y la diversa gravedad de los padecimientos que pueden causarla; se profundice en el interrogatorio de preguntas para investigar su origen, y en caso de duda sobre dos niveles, se propicie la asignación del superior, a fin de asegurar la idoneidad de la asistencia, dirigida a la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias en Sevilla, en el curso de la [queja 15/0281](#).

**1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO**

1.11.1 Introducción	351
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	355
1.11.2.1 Servicios de interés general	355
1.11.2.1.1 Energía	355
1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua	360
1.11.2.1.3 Telefonía e internet	366
1.11.2.1.4 Servicios financieros	369
1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo	374
1.11.3 Análisis de las quejas admitidas a trámite	377

## **1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO**

### **1.11.1 INTRODUCCIÓN**

En los últimos años esta Institución viene otorgando una especial atención a determinadas áreas de actividad que anteriormente escapaban al ejercicio de nuestras competencias, limitadas a la supervisión de la actuación de las Administraciones públicas de Andalucía.

El motivo principal se debe a la recepción de un número cada vez mayor de quejas relacionadas con la prestación de servicios económicos de interés general que se constituyen en elementos imprescindibles para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas.

Como venimos reiterando, el marco regulatorio de estos servicios viene caracterizado por un difícil equilibrio entre la protección de los derechos de los usuarios y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras, dentro del modelo de libre competencia que tenemos instaurado en el ámbito de la Unión Europea.

En este marco, las propuestas de esta Institución con objeto de garantizar la adecuada protección de los usuarios de servicios de interés general se dirigen a la necesaria mejora de los procedimientos de reclamación y de la actuación de los organismos de supervisión.

En este sentido, consideramos necesario seguir avanzando en los mecanismos de mediación como fórmulas de satisfacción extrajudicial de conflictos, así como en la implementación de procedimientos de decisión administrativa vinculante sobre determinados servicios económicos de interés general.

Igualmente, la protección adecuada al consumidor debe ir acompañada del oportuno refuerzo de la actuación inspectora y sancionadora de las Administraciones competentes, de modo que no queden impunes las vulneraciones de la normativa de aplicación o no resulte económicamente ventajoso su incumplimiento.

La necesidad de avanzar en la protección de las personas consumidoras se pone de manifiesto en muchas de las quejas que recibe esta Institución que traducen la impotencia ante los excesos cometidos por las empresas prestadoras de servicios y la dificultad de acudir a un mecanismo que pueda restituirles adecuadamente sus derechos sin necesidad de acudir al lento y costoso procedimiento judicial.

Particularmente los servicios financieros son los que más adolecen de estas deficiencias, reconocidas públicamente incluso por los propios organismos de supervisión (Banco de España y CNMV), fundamentalmente porque el carácter no vinculante de sus resoluciones supone que no se pueda garantizar el resarcimiento al consumidor pese a contar con una decisión administrativa que le da la razón.

La propia normativa sectorial remite a diferentes vías de reclamación que no añaden sino más confusión al usuario. Así queda reflejado expresamente en la normativa sobre entidades aseguradoras, recogiendo como mecanismos de solución de conflictos, además de la vía judicial, las posibilidades de acudir al arbitraje de consumo, a la mediación en asuntos civiles y mercantiles, arbitraje general, o los procedimientos establecidos por la normativa de protección de clientes de servicios financieros (art. 97 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras). Sin embargo, ninguna de estas vías, salvo la judicial, permite imponer a la aseguradora una decisión ejecutiva acerca de su proceder y de la posible atención a la petición que le dirige su cliente.

La solución podría venir de la mano de la norma estatal sobre resolución alternativa de conflictos en materia de consumo, pero finalmente parece que no ha sido una prioridad del Gobierno aprobarla en el plazo exigido para la transposición de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013.

Por otro lado, la conflictividad en este ámbito de actividad es cada vez mayor tal como se deduce de los datos que constan en las memorias del Departamento de Conducta y Reclamaciones. Este hecho probablemente responda a graves conflictos que han afectado a un importante número de la población, como las reclamaciones por las preferentes y las cláusulas suelo. Pero también tenemos el convencimiento de que, pese al esfuerzo normativo por mejorar la transparencia e información al consumidor, las actuaciones concretas de entidades financieras cada vez están más alejadas de los intereses de sus clientes rayando en muchas ocasiones en la utilización de mecanismos que les amparan o, directamente, en vulneraciones de las limitaciones impuestas. Un porcentaje creciente de la población siente una importante desconfianza hacia su propia entidad financiera al tiempo que está más informada de sus derechos.

Precisamente por ello, no es de extrañar la iniciativa surgida en internet, y que cuenta cada vez con más adeptos, promoviendo la adhesión de consumidores, partidos y las propias entidades financieras a un decálogo que propone a los profesionales del sector asumir un juramento hipocrático para defender los intereses del cliente. Este decálogo, que se basa en la necesidad de recuperar la confianza del consumidor, también incluye medidas como la existencia de sistemas efectivos de resolución de conflictos entre la banca y sus clientes o la importancia de impartir la educación financiera en los centros educativos al margen de la industria bancaria.

La propia Asociación Española de Banca (AEB) habría reconocido que se trata de un negocio basado en la confianza y que está en juego la propia supervivencia del sector. Su Presidente ha señalado a través de un medio de difusión escrito que *“En la nueva etapa del sector financiero cobra importancia el comportamiento que adopten las entidades más allá del marco regulatorio”*, ahondando en los diferentes pilares que deben sustentar la cultura bancaria no sólo por una cuestión moral sino en propio interés del banco.

Esta Institución está convencida de la realidad de estas manifestaciones y cree realmente necesario que las entidades financieras realicen un esfuerzo importante en recuperar la confianza de su clientela, que han perdido de modo bien merecido.

Una de las propuestas legislativas iniciadas el pasado año por el Gobierno andaluz puede resultar de interés para la mejora en la protección de las personas consumidoras y, en especial, de las más vulnerables. Se trata del [Proyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda](#), que esperamos pueda ver la luz en este año.

Durante la [comparecencia](#) de esta Defensoría ante la Comisión de Salud, el 20 de noviembre de 2015, tuvimos ocasión de poner de manifiesto la oportunidad de la medida, ante la reiteración de prácticas indebidas como aquellas que determinan la inclusión de cláusulas abusivas o claramente perjudiciales para las personas contratantes.

Únicamente lamentamos que esta norma llegue tarde para muchas personas y que su alcance sea tan limitado por razones competenciales, además de que pueda verse afectada por la necesaria transposición por norma estatal de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.

Por otra parte apostamos por un modelo nuevo de contrato hipotecario en el que solo se dejen al albur de la libre competencia los elementos esenciales del mismo, es decir, aquellos sobre los que normalmente versa la decisión final de las personas consumidoras -el precio y el plazo-, dejando determinados por Ley otros elementos accesorios tales como las comisiones de demora o las cláusulas de vencimiento anticipado y prohibiendo la vinculación del contrato con otros productos y servicios, tales como seguros, tarjetas de crédito o planes de pensiones, que deberán ser objeto de negociación aparte.

En tanto que una regulación en tal sentido excedería del ámbito de competencias autonómico, y sin perjuicio de instar su necesaria promoción ante las instancias competentes, consideramos oportuno promover la suscripción del modelo de Contrato de Préstamo Hipotecario de Confianza previsto en el proyecto normativo y definir su contenido.

Una norma que consideramos de interés destacar en este apartado introductorio es la Ley 42/2015, de 5 de octubre, a través de cuya Disposición Final Primera se modifica el Código Civil, para rebajar a 5 años el plazo de prescripción de acciones que no tengan señalado plazo especial (artículo 1964.2), acercándose al ejercicio de acciones en el ámbito tributario.

Esta modificación resulta de importancia en relación con la reclamación de deudas relacionadas con suministros de energía y luz, puesto que algunas empresas se venían aferrando al anterior plazo más amplio de quince años.

La discusión en cuanto a la prescripción de acciones para exigir deudas, hasta la fecha, se centraba fundamentalmente en la posibilidad de aplicar el artículo 1966.3<sup>a</sup> C.C. (obligaciones de pagos que deban hacerse por años o en plazos más breves) o bien el artículo 1967.4<sup>a</sup>C.C (obligación de pago a los mercaderes el precio de los géneros vendidos a otros que no lo sean, o que siéndolo se dediquen a distinto tráfico), opción esta última por la que se ha venido decantando esta Institución.

En cualquier caso, la modificación operada en el Código Civil permite poner fin a la práctica de algunas empresas suministradoras de acudir al plazo de quince años para hacer valer sus intereses económicos.

En relación con ambos suministros esenciales (agua y luz), desde una perspectiva que excede del ámbito material de consumo, **nos sigue preocupando la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de los correspondientes recibos.**

En este sentido, nuestras actuaciones no sólo se han dirigido a la tramitación de quejas individuales sino, también, a la búsqueda de soluciones generales que puedan dar respuesta al problema, instando tanto a las Administraciones competentes como a las empresas del sector.

Con el mismo objetivo hemos desarrollado una investigación de oficio (queja 15/2135) para **conocer cómo estaría funcionando el Programa extraordinario para suministros mínimos vitales aprobado por la Junta de Andalucía y si estaría dando respuesta a las necesidades de personas y familias.**

La iniciativa tenía su razón de ser al haber detectado que las quejas relativas a la imposibilidad de atender el pago de suministros esenciales seguían reproduciéndose y, en muchas ocasiones, las personas afectadas no tenían conocimiento de la existencia de estas ayudas o bien, habiéndolas solicitado, no tenían derecho a las mismas o ya no existía disponibilidad económica por parte de los Servicios Sociales.

Entendíamos que puede resultar muy útil para la toma de decisiones futuras y para abordar un plan de actuación autonómico dirigido a la garantía de suministros vitales para toda la población tal como venimos demandando.

A la vista de la información que hemos podido recopilar, **detectamos aún una insuficiencia de criterios de actuación homogéneos que permita una actuación rápida y eficaz ante los riesgos de corte de suministro por impago.**

En primer lugar, porque **las posibilidades de atención a la demanda de la población dependen de cada municipio.** El importe de las ayudas del Programa para suministros mínimos puede ser suficiente en algunas localidades o, en otras, muy lejano a las peticiones que se plantean ante los Servicios Sociales comunitarios, por lo que la respuesta dependerá de las posibilidades económicas de los correspondientes Ayuntamientos para aportar recursos propios o de los mecanismos que hayan puesto en marcha para evitar los cortes (por ejemplo a través de convenios con las compañías suministradoras con objeto de acreditar ante las mismas la situación de exclusión social y permitir la adopción de medidas de flexibilización en los pagos).

Por otra parte, **no se han instado los cauces de coordinación previstos en el propio Programa** como las Comisiones de Seguimiento, siendo una de las funciones asignadas la de velar por la aplicación de estándares homogéneos en su ejecución. De este modo, sigue a criterio de cada uno de los Servicios Sociales comunitarios las decisiones relativas a la consideración de la situación de urgencia social para determinar la admisibilidad de las ayudas o el propio importe de las ayudas a asignar.

Al respecto también cabe señalar que desde los propios Servicios Sociales se viene defendiendo la oportunidad de incluir los recursos económicos del Programa para suministros mínimos junto con los que tradicionalmente han venido gestionando, con objeto de poder atender adecuadamente las necesidades globales familiares.

Como conclusión no podemos sino seguir apostando por la superación de una visión centrada en las ayudas para alcanzar la meta del reconocimiento de derechos subjetivos.

**Consideramos necesario seguir buscando alternativas que hagan posible una respuesta adecuada a la situación de pobreza energética e hídrica y que la respuesta no llegue tarde, cuando el corte de suministro ya se ha producido.**

**Dichas soluciones entendemos que necesariamente han de pasar por el reconocimiento a la ciudadanía de un derecho que le garantice el acceso a unos suministros mínimos.**

Ya contábamos en el Informe Anual de 2014 que existían iniciativas al respecto, tanto autonómica (Programa extraordinario para suministros mínimos vitales), como locales en materia de suministro de agua (facilidades de pago, bonificaciones, ayudas con cargo a fondos propios, incluso el reconocimiento de un suministro mínimo y gratuito). Estas iniciativas, aun siendo loables, solo servían para poner de manifiesto la **urgencia de una regulación común de este tipo de situaciones que evite la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables.**

En relación con el **suministro de agua** el abanico de posibilidades se abre especialmente por razón de las competencias concurrentes de la Administración local y autonómica. En este sentido, en el **Informe Especial “[Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos](#)”** esta Institución ha solicitado, entre otras propuestas, que se modifique la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir un reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el **derecho de la población andaluza a no verse privada del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.**

Del mismo modo hemos pedido al Gobierno andaluz que en la norma reglamentaria que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la **prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica** por no poder hacer frente al pago del suministro. Asimismo, debiera reconocer el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a **recibir un suministro mínimo vital de 3 m<sup>3</sup> por persona y mes de forma gratuita**.

Un aspecto muy relacionado con la situación de pobreza energética e hídrica es la reiteración de **conductas defraudatorias**, propiciadas, en muchos casos, por la desesperación de las familias ante la privación de unos bienes tan esenciales para su vida diaria.

Esta situación debe abordarse de manera prioritaria, tanto para erradicar este tipo de conductas como para solventar las circunstancias que han podido dar lugar a la misma. Esta línea de actuación entendemos que debiera ir acompañada de las oportunas campañas de información a la población con objeto de poner en su conocimiento las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de la defraudación, así como las posibilidades existentes para facilitarles el pago de las facturas cuando la situación económica fuese la que podría justificarla.

Como novedades legislativas en la materia debemos señalar la **modificación operada en el Código Penal, operada por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, y vigente a partir del 1 de julio de 2015**.

La **defraudación de fluido eléctrico y análogos**, entre los que se citan gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento, energía o fluido ajenos, **tiene ahora la consideración de delito** con independencia del importe económico de lo defraudado, mientras que con la normativa anterior se distinguía entre delito y falta en función del valor de lo defraudado.

Ahora la diferencia estriba en la cuantía de la pena a imponer, bien una multa de tres a doce meses, o bien de uno a tres meses si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros. No obstante siempre tendrá la consideración de delito por lo que, una vez firme la sentencia de condena, se inscribirá en el Registro Central de Penados donde constará como antecedentes penales hasta la fecha en que legalmente proceda su cancelación.

## 1.11.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

### 1.11.2.1 Servicios de interés general

#### 1.11.2.1.1 Energía

Como viene siendo habitual las quejas relativas a la energía eléctrica suelen estar relacionadas con **disconformidad con la facturación** (queja 14/5470, queja 14/5626, queja 15/0283, queja 15/0938, queja 15/1564, queja 15/2670, queja 15/5598, queja 15/5725 y queja 15/5984), **tardanza en la atención de una solicitud de suministro** ([queja 15/0978](#), 15/3307, queja 15/4641 y queja 15/4909), **averías y reclamación por daños** (queja 14/5488, queja 15/5429, queja 14/5490 y queja 15/6114).

Hemos de recordar que nuestra competencia en estos casos se limita a las actuaciones de mediación que persiguen la búsqueda de una solución satisfactoria al conflicto con la comercializadora.

En el caso de Endesa, la firma de un convenio de colaboración nos ha permitido tramitar con agilidad las quejas relacionadas con el funcionamiento de sus servicios ya fuese de las comercializadoras o la distribuidora. No obstante, la exigencia normativa de separación de empresas ha ido complicando estas gestiones y, por otra parte, la externalización del servicio de atención de reclamaciones ha tenido una incidencia negativa en la fluidez de nuestras comunicaciones, por lo que hemos sufrido el retraso en la respuesta o incluso su falta en algunas de las quejas presentadas.

Pocas son las que se refieren a otras empresas comercializadoras, aunque en estos casos también intentamos con nuestra actuación conseguir una solución favorable a la persona promotora de queja, además de facilitarle información sobre las vías de reclamación que tiene a su disposición.

Podemos señalar la [queja 15/0456](#) en la que el interesado denunciaba que E-on Energía había incumplido temporalmente su deber de facturación, acumulándose en el mes de octubre de 2014 un importe cercano a los 800 euros. La empresa no habría accedido a su **solicitud de fraccionamiento de pago** y habría procedido al corte de suministro con fecha 15 de enero de 2015.

Ante esta situación nos dirigimos al Servicio de Atención al Cliente de la comercializadora para que aclarase los hechos y nos indicase si fuera posible el restablecimiento del suministro en tanto resolvía la reclamación la Administración o, al menos, se atendiese la petición de fraccionamiento de la deuda para permitir la reconexión. Según la respuesta ofrecida por dicho Servicio, se llegó a un plan de pagos que permitió la reconexión del suministro el 19 de marzo.

En la queja 15/4566 nos dirigíamos a Iberdrola ante la reclamación de deuda que dirigía la compañía al promotor de queja, en concepto de derechos de corte y reconexión del suministro. Sin embargo, el interesado sostenía que procedió al pago de los recibos que tenía pendientes sin que se llegara a producir efectivamente el corte de luz.

El Servicio al Cliente nos trasladó que se produjo el corte de suministro y que continuarían con el proceso habitual de gestión de deuda.

La información proporcionada sobre la notificación del aviso de corte y los plazos empleados en el procedimiento suscitó ciertas dudas acerca de si habrían respetado las reglas establecidas por la normativa de aplicación, por lo que nos hemos dirigido nuevamente a la comercializadora con objeto de aclarar dichas circunstancias.

Se reiteran también las quejas que solicitan nuestra ayuda para poder atender los pagos de facturas y evitar el corte de luz, así como las de personas que se encontraban ya sin suministro (queja 15/975, queja 15/5539). Estas situaciones se complican especialmente cuando se ha realizado un enganche por no disponer de recursos para pagar la luz (queja 14/3663, queja 14/5971, queja 15/24, queja 15/223, queja 15/1119).

Ante este tipo de quejas hemos desarrollado una iniciativa para implementar un protocolo de actuación que evite los cortes de suministro energético al que puedan adherirse todos los municipios andaluces.

A tal efecto, iniciábamos de oficio la [Queja 15/3016](#) mediante la que esta Institución se ofrecía para organizar e impulsar una reunión de trabajo entre representantes de la Junta de Andalucía, la FAMP y Endesa, cuyo fin sería la elaboración del protocolo y el convenio marco que debieran servir como bases y referentes para la puesta en marcha de medidas destinadas a luchar contra la pobreza energética en Andalucía.

Pese a haber recibido la respuesta favorable de la distribuidora eléctrica, hasta la fecha de elaboración del presente Informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de las Administraciones interpeladas (Consejería de la Presidencia y Federación Andaluza de Municipios y Provincias).

Como hemos indicado en el apartado introductorio, la situación de pobreza energética que afecta a buena parte de la población andaluza requiere de medidas efectivas que impidan que cualquier persona o familia pueda verse privada de este suministro esencial por no disponer de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de las facturas.

Los recursos disponibles entendemos que deberían ser suficientes para atender la demanda de la población que se encuentra en esta situación, pero no hay una adecuada organización que permita su efectividad o la misma no se produce en igualdad de circunstancias según la localidad de residencia.

Todo ello, como ya hemos indicado, en tanto no se apruebe una norma que impida a las compañías eléctricas el corte de suministro por impago a familias sin recursos.

Muchos son los ejemplos que vemos en las quejas por unas ayudas que no están disponibles o las personas afectadas no pueden acogerse a ellas por no reunir los requisitos formales exigidos, aunque sus circunstancias reales sí pudieran serlo.

En la queja 15/0975 la interesada había recibido un aviso de corte de suministro por impago, no disponía de ingresos y se encontraba a la espera de que fuera atendida su solicitud de salario social. La falta de ingresos supuso también un incumplimiento de sus obligaciones de pago del alquiler, por lo que en breve podría producirse el desahucio.

Endesa aceptó nuestra petición de colaboración paralizando la orden de suspensión en tanto se tramitaba la ayuda oportuna, aunque finalmente la actuación municipal se centró en la atención a su necesidad de vivienda.

Como hemos señalado, la situación se complica si concurre una manipulación en el equipo de medida o un fraude en el suministro.

En la queja 14/3663 acudía a esta Institución una familia integrada por un matrimonio mayor, con una hija separada bajo su techo que a su vez tendría dos hijos a su cargo. Los únicos ingresos eran una pensión de jubilación y una PNC, en total unos 900 euros. Ante las dificultades de pago de las facturas de luz optaron por realizar un enganche y, detectado éste, se les reclamaba la recuperación de un año de consumo, que suponía un importe a pagar de más de 2.200 euros. Para regularizar su situación se les exigía, además de los derechos para una nueva alta, la deuda pendiente, cercana a los mil euros, que correspondería a facturas de finales de 2009 y del año 2010.

Endesa estima que resulta de aplicación el artículo 1966 del Código Civil en cuanto al plazo de prescripción de acciones para exigir la deuda derivada del contrato de suministro eléctrico, contando con cinco años para reclamar los importes adeudados. Sin embargo, esta Institución le ha solicitado que se atenga al plazo de prescripción de tres años establecido en el artículo 1967.4ª del Código Civil y defendido por una línea jurisprudencial y doctrinal cada vez mayoritaria.

Como consecuencia de ello, señalábamos a Endesa que resultaría pertinente la minoración de oficio de la deuda en el importe correspondiente a las facturas que excedan del plazo de prescripción de 3 años y que no puedan mantenerse por la debida acción de interrupción de dicho plazo.

También pedíamos a Endesa una valoración de la liquidación por fraude que acudiese a otros criterios que permitiesen una rebaja en el importe económico que se reclama.

Entendíamos que una actuación municipal que permitiera la regularización del suministro mediante la necesaria aportación económica ante las dificultades manifestadas por el interesado, debiera ir acompañada de una postura decididamente favorecedora por parte de Endesa. Incluso, visto desde la perspectiva del negocio empresarial, dicha postura permitiría contar con unos ingresos que, en otro caso, difícilmente resultarían efectivamente cobrables atendiendo a los reducidos ingresos del interesado y a los límites legales al embargo de pensiones.

Ante el Ayuntamiento de Sevilla nos dirigimos para consultar la viabilidad de otorgar al interesado algún apoyo económico, al menos respecto de la deuda atrasada (y no prescrita), así como de las facturas que de futuro pudieran generarse una vez regularizada la situación del suministro.

Lamentablemente, pese a haber transcurrido más de ocho meses desde que dirigiéramos tales peticiones y haber reiterado las mismas, a la fecha de redacción de este Informe aún no hemos recibido la respuesta de Endesa ni del Ayuntamiento.

En muy parecidos términos actuábamos también ante el Ayuntamiento de Sevilla en la tramitación de la queja 15/0223, ya que Endesa nos comunicaba la necesidad de acudir a los Servicios Sociales municipales con objeto de atender la situación de pobreza energética

Hemos de señalar que en algunas de ellas el resultado era satisfactoria para la parte promotora de queja, accediendo Endesa a adoptar medidas como rebaja del cálculo de la liquidación por fraude o fraccionamientos de pagos, en atención a las circunstancias económicas de la persona (queja 14/5971, queja 15/0024).

Nos parece oportuno destacar que esta Institución no ampara actuaciones irregulares que suponen un fraude, no sólo a la empresa distribuidora, sino al resto de consumidores. Desde esta Institución coincidimos en la necesidad de que se realicen las oportunas campañas que permitan erradicar estas conductas y hacer cargar a las personas responsables de las consecuencias económicas y de otro tipo que resulten de las mismas, máxime si se realizan sin una justificación razonable en relación con su situación económica.

Distinto será que deban adoptarse las medidas necesarias para que este tipo de conductas no se produzcan, ajustando las tarifas a la situación económica familiar y aportando las ayudas que fuesen necesarias para hacer frente al gasto energético, siempre asociadas al consumo razonable y eficiente.

En el caso de que se detecte una situación de fraude y ello traiga consigo la reclamación de una importante deuda por la energía que pudiera haberse consumido, pedimos que se aproximen lo más posible al consumo que fuera habitual según los hábitos de la familia, aunque siempre deba llevar añadido un valor de penalización.

A este respecto nos planteamos la conveniencia de que la penalización fuese incorporada a través del oportuno expediente sancionador a cargo de la Administración competente en materia de energía, pues este procedimiento será el que mejor garantice los derechos de los usuarios. Para ello sería necesario incluir un catálogo de infracciones a cargo de los usuarios, y sus correspondientes sanciones, junto al que se establece para empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad en la normativa estatal del sector eléctrico.

En cualquier caso debemos recordar que la defraudación de fluido eléctrico tiene consideración de delito, con independencia del importe económico de lo defraudado, por lo que podría acudir a esta vía.

Varias, sin embargo, han sido las que planteaban su **disconformidad con el expediente de anomalía tramitado por Endesa**.

En la queja [queja 14/5626](#) se daba la paradoja de que la propia interesada venía reclamando ante Endesa por disconformidad con la facturación recibida al calcularse mediante estimación al alza, pese a tener instalado contador de telegestión. Durante su tramitación se le insistió que el contador estaba bien y que se trataba de un problema informático de lecturas, pero con posterioridad recibió **notificación de anomalía y liquidación por recuperación de energía no registrada, con la que manifestaba su desacuerdo**. La interesada habría reclamado las pruebas que acreditaban la supuesta manipulación sin que se las hubieran facilitado.

Dado que el relato de hechos suscitaba muchas dudas, nuestra actuación ante Endesa se orientó a la búsqueda de aclaraciones sobre circunstancias relacionadas con la instalación del contador de telegestión, la facturación estimada, las inspecciones realizadas a la instalación, el procedimiento seguido para exigir un año de recuperación de energía por fraude y la regularización del suministro.

Esta información no nos fue facilitada, obteniendo por respuesta que se había llegado a un acuerdo con la cliente sobre la refacturación realizada. Según nos informó la propia interesada, Endesa había cerrado el expediente por presunta manipulación, emitiéndose una refacturación a niveles normales de consumo. En cualquier caso, la interesada aún tuvo que sufrir varios inconvenientes relacionados con la deuda pendiente tras cerrarse la reclamación.

En el acuerdo de archivo de actuaciones hemos puesto de manifiesto la deficiente atención al cliente, tanto por la falta de claridad en las comunicaciones de respuesta a sus reclamaciones como por el continuo peregrinar de oficinas al que se ha visto obligada la interesada con objeto de poder aclarar su situación, considerando que debiera valorarse la aplicación de las indemnizaciones previstas reglamentariamente.

La reclamación también se había presentado ante la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla, por lo que señalábamos que consideramos necesaria la adopción de medidas para controlar el resultado del expediente administrativo. En concreto que, cuando proceda, los expedientes de reclamación por disconformidad con facturación no concluyan hasta que se produzca la revisión de la refacturación que se emita. Igualmente le hemos planteado que valore la concurrencia de algunas de las infracciones administrativas recogidas en la normativa del sector eléctrico.

En la queja 15/0813 la interesada manifestaba **no ser consciente de la situación de anomalía que se le imputaba y consideraba que los problemas pudieran haber surgido por una mala colocación cuando le sustituyeron el contador**. Por otra parte, a pesar de haber presentado reclamación ante la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Sevilla en relación con la facturación por recuperación de energía, con fecha 3 de marzo de 2015 le fue suspendido el suministro por impago de dicha facturación.

Sobre este particular pudimos comprobar que en la carta remitida por la distribuidora a la interesada sobre regularización de kWh, se advertía que el impago de la facturación de la comercializadora daría lugar a la suspensión del suministro apelando al artículo 87 del R.D. 1955/2000. Esta Institución ha trasladado a Endesa su disconformidad con tal interpretación normativa ya que, a nuestro juicio, el citado precepto habilita para el corte de suministro cuando se detecta la manipulación pero no por el impago de las facturas que pudieran derivarse de la valoración del consumo habido conforme a las reglas establecidas en su párrafo 3.

Por tanto, no alcanzamos a comprender que no se procediera al corte de suministro cuando se detecta la manipulación y se haga por impago de una factura que, además, se encontraba recurrida.

La actuación de la Delegación Territorial sí permitió finalmente que se paralizase el cobro de las facturas reclamadas hasta el momento en que dicte la oportuna resolución.

Por último señalar que hay un bloque residual de quejas que se refieren a los **cortes de luz en barrios o poblaciones enteras**. Incluso hemos desarrollado una actuación de oficio ante los cortes de luz que vendría sufriendo el barrio de La Paz en Granada (queja 15/0798), y que se producirían por la existencia de acometidas ilegales, la mayoría de ellas para cultivo de plantaciones de marihuana, cuya solución requiere de un esfuerzo coordinado de Administraciones públicas competentes y distribuidora que vendría realizándose con menos éxito del deseado.

En alguna ocasión precisamente la queja traslada la disconformidad con la actuación administrativa por disconformidad con el criterio empleado o por entender que no ejerce adecuadamente su labor de tutela del consumidor.

Así, en la [queja 15/0515](#), referida a la falta de resolución de una reclamación por la ubicación de un poste eléctrico sin autorización del propietario del terreno; en la [queja 15/3426](#), relativa a la falta de respuesta a una reclamación indemnizatoria; en la [queja 15/4417](#), sobre falta de respuesta a una reclamación por el cobro de instalaciones receptoras comunes de gas natural; o en la [queja 13/5774](#), reabierta para interesarnos ante el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra por la falta de respuesta a una petición de información obrante en el expediente de autorización de un centro de transformación.

### **1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua**

La mayor parte de las quejas relacionadas con el **suministro de agua** muestran su disconformidad con la facturación recibida, bien por entender que los importes resultan excesivos, por no comprender los conceptos incluidos o por no estar de acuerdo con el consumo registrado.

Entre las que se refieren al importe excesivo del agua podemos señalar que se recibieron varias quejas sobre el incremento de las tarifas en Cájjar (queja 14/5378, queja 14/6076 y queja 15/0958).

Tras dirigirnos tanto al Ayuntamiento como a la empresa suministradora (Emasagra) hubimos de concluir que la subida de las tarifas estaba justificada en la incorporación del municipio de Cájjar al Consorcio Sierra Nevada-Vega Sur, para atender la gestión del ciclo integral del agua respondiendo al principio de recuperación de costes. Las tarifas habrían sido aprobadas por el Consorcio en el año 2013, sin que se hubiera manifestado alguna incidencia al respecto ya que sólo habían contabilizado una reclamación por disconformidad con el importe de la facturación en el municipio de Cájjar.

También seguimos recibiendo quejas por **facturación del suministro de agua sin tener en cuenta el número de personas que reside en la vivienda**. Al respecto esta Institución sigue defendiendo la idea de que es más justo el modelo de tarificación por habitante, en tanto las políticas que tienden a promover el consumo responsable y el ahorro de agua necesariamente han de tener en cuenta el número de personas que hacen uso del suministro.

En este sentido, en la tramitación de la [queja 13/1954](#), hemos tenido la oportunidad de formular **Sugerencia al Consorcio de Aguas “Plan Écija”** para que recoja en su Ordenanza fiscal reguladora de las tasas

por prestación de servicios del ciclo integral del agua una modulación de las tarifas en función del número de personas que hacen uso del suministro, incluyendo bonificaciones por consumo responsable de agua.

La medida, sin embargo, no está exenta de polémica pues la mayoría de las entidades suministradoras que no tienen implantado este modelo alegan dificultades de gestión que encarecerían el servicio a un coste que no es comparable con el beneficio que pudiera obtenerse.

Por otro lado, allí donde se ha terminado implantando, ha supuesto el incremento del gasto económico que venían realizando personas y familias que antes disponían de un holgado número de metros cúbicos dentro de los primeros bloques de la cuota variable, más económicos.

Pese a todo, no podemos sino reiterar nuestra postura y, en todo caso, reclamar la adopción de los ajustes necesarios para atender adecuadamente las situaciones que se dan en la vida real pero no encuentran correcto acomodo en las normas padronales o la aprobación de las bonificaciones que resulten oportunas en favor de colectivos que puedan resultar económicamente desfavorecidos respecto a la situación anterior, como los jubilados, y que dispongan de menos recursos económicos.

El modelo apenas tiene incidencia en el territorio andaluz -sólo las entidades Aqualia Cortegana, Emasa, Emasesa y Giahsa lo aplican- y existen diferencias significativas entre los tramos que aplican el resto de entidades para cada uno de los bloques de la cuota variable, sin que alcancemos a comprender en muchas ocasiones los criterios a los que obedecen. Tampoco entendemos que algunos de estos tramos incluyan una progresividad que no permita penalizar los consumos excesivos o bonificar los consumos eficientes.

Sobre estas cuestiones hemos ahondado en el [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#) concluyendo con una petición para que la Comunidad Autónoma regule los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano y que se incluyan medidas para conseguir en un plazo razonable la aplicación de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda.

Un ejemplo de los ajustes exigidos pudimos observarlo en la [queja 14/5291](#), relativa a la facturación del agua en segundas residencias tras implantarse en Málaga el modelo de facturación por habitante. Al interesado se le ofreció la posibilidad de cambiar de modalidad de “uso doméstico” a “otros usos” pero éste venía referido a conceptos tan dispares como boca de incendio, piscina y garaje, además de que el precio del metro cúbico era distinto.

Habiéndose trasladado a Emasa la posibilidad de introducir una modificación en la terminología utilizada en la Ordenanza en vigor, se coincidió con la propuesta cursándose los trámites necesarios para su incorporación al Reglamento de Tarifas. Asimismo, nos informaron que no se imputaría coste alguno a los cambios que fuesen solicitados por la modificación de tal tipo de uso.

Entre los ejemplos de quejas por disconformidad con la facturación nos parece oportuno destacar la queja 14/4059, en la que se nos trasladaban las **incidencias ocurridas con ocasión del sistema de lecturas estimadas que emplea Giahsa**.

La empresa factura mensualmente pero toma lecturas de los contadores cada dos meses, de modo que en los meses que no dispone de lectura utiliza un método de lectura estimada que se compensa con la lectura real posterior. El promotor de queja había sufrido algún desajuste en las compensaciones

realizada en sus facturas y en más de una ocasión había reclamado por ello, procediendo la empresa a la oportuna rectificación.

Para evitar su posible repetición solicitaba que, en su caso particular, la facturación se realizara con el dato de las lecturas que él se comprometía a facilitar mes a mes. Sin perjuicio de lo anterior, con carácter general, proponía que se mantuviese el sistema de facturación mensual si bien en un mes se podría facturar la cuota fija más los otros conceptos como basura y, al mes siguiente, facturar cuota fija y el agua real consumida en los dos meses. De este modo las lecturas serían bimensuales reales, el costo de tomar lecturas no se incrementaría y consideraba sería la solución más justa.

Por parte de esta Institución, además, se planteó a Giahsa si no sería posible establecer la voluntariedad en relación a la facturación mensual o bimensual, de forma que fuese el consumidor quien escogiera el procedimiento que más le conviniese.

En su respuesta Giahsa justificó que no existían razones legales ni de oportunidad que aconsejaran introducir modificaciones en su sistema de liquidaciones.

No obstante, el interesado nos comunicó con posterioridad que Giahsa había aceptado realizar la facturación estimada con un consumo de 0m3, facturando el consumo total bimestral cuando se efectúe por lectura real.

Ante esta información nos dirigimos a Giahsa para señalar que apostábamos por este modelo, dado que el sistema de lectura estimada 0 permite el objetivo perseguido con la facturación mensual (facilitar el pago de los servicios que presta), evita posibles errores en la regularización de consumos y entendíamos que no requiere de modificación de Ordenanzas ni de sistemas informáticos.

Por estos motivos se le hizo ver que creíamos conveniente que la misma modalidad de facturación fuese ofrecida como alternativa a su clientela mediante indicación en la propia facturación con objeto de que puedan optar por ella.

En muchas de las quejas recibidas era una **avería en las instalaciones interiores** la que habría generado el excesivo consumo de agua facturado y la entidad suministradora se limitaba a contestar a su reclamación señalando que aplicaban estrictamente las tarifas aprobadas por el correspondiente Ayuntamiento o entidad titular del servicio.

A este respecto hemos tenido ocasión de formular Sugerencia a diversas entidades locales con objeto de que se incluya en sus respectivas normativas medidas que puedan modular la facturación excesiva en casos de fugas, averías o defecto de construcción o conservación de las instalaciones interiores, siempre que la pérdida de agua sea involuntaria y reparada con la debida diligencia.

Considera esta Institución que el consumo de agua registrado a consecuencia de la fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo, por lo que la aplicación de los bloques superiores de la cuota de consumo no debiera producirse automáticamente gravando excesivamente al consumidor.

Habiendo formulado esta Resolución a Aljarafesa ([queja 13/5359](#)), al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda ([queja 14/1251](#)), al Ayuntamiento de Fuengirola ([queja 14/0870](#)) y a Emasesa ([queja 14/2508](#)), ya ha sido expresamente aceptada por la primera al indicarnos que se estaban realizando los trámites oportunos para su debida aprobación por parte de la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe. En el caso de Emasesa se nos han argumentado algunos inconvenientes que pudiera llevar aparejada la medida, fundamentalmente

que podría desincentivar el ahorro de agua y que tendría repercusión en la tarifa pues aumentarían las reclamaciones por este motivo. En cualquier caso se ha comprometido a estudiar la posibilidad de incorporar nuestras sugerencias en futuras normativas.

En el [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#), hemos hecho extensiva esta petición a todas las entidades locales de Andalucía para que incluyan parecidas modulaciones por avería en sus respectivas ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de agua.

También hemos incluido en dicho informe la conveniencia de que una medida similar se incluyese en la regulación del canon autonómico de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración, establecido por la Ley de Aguas de Andalucía.

Como venimos reiterando, esta Institución también viene observando con preocupación la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de su factura por el suministro de agua.

Una de las actuaciones concretas que hemos realizado el año pasado con objeto de mejorar la situación de estas personas tuvo lugar en la [queja 13/6189](#). El interesado se encontraba en situación de desempleo y con dos menores a su cargo pero no podía resultar beneficiario de la bonificación prevista en la Ordenanza fiscal por no ser titular del contrato de suministro. Tampoco podía hacerse cargo del importe de la fianza exigida en caso de cambio de titularidad, ya que treinta euros le suponían un desembolso importante ante su situación económica.

Esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Granada para señalar que entendíamos necesario flexibilizar la Ordenanza reguladora de las tarifas de Emasagra para permitir la incorporación de situaciones que serían merecedoras de especial protección y que quedaban fuera por falta de un requisito formal. En consecuencia se le dirigió [Sugerencia](#) con diversas propuestas que permitiesen la aplicación de bonificaciones en la tarifa del ciclo integral de agua a consumidores vulnerables.

Emasagra nos comunicó que tendría en cuenta la Sugerencia para futuras revisiones de su tarifa, por lo que concluíamos la queja aunque la situación del interesado no pueda mejorar hasta que se incorporen las oportunas modificaciones normativas.

Como consecuencia de la situación pobreza hídrica también se producen fenómenos de manipulación de contadores y fraudes en el suministro, acudiendo a esta Institución las personas implicadas cuando se ha detectado la situación fraudulenta y se les reclama una suma importante de dinero en concepto de valoración del agua consumida que, obviamente, no pueden afrontar (queja 15/1855, queja 15/4014, queja 15/4467 y queja 15/4567).

Nuestra actuación normalmente se dirige ante la entidad suministradora a conocer las circunstancias relacionadas con el procedimiento de comunicación del fraude y la correspondiente liquidación, pues en ocasiones se niega que haya existido tal fraude. También nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente con objeto de que los Servicios Sociales acrediten la situación económica familiar y puedan obtener alguna facilidad en el pago de la deuda o alguna ayuda para el pago de las facturas correspondientes al suministro normalizado.

Ante situaciones como las expuestas, estimábamos oportuno iniciar una investigación de oficio (queja 15/2795) sobre la prestación del servicio del ciclo integral del agua en Andalucía con objeto de impulsar propuestas que podrían redundar en una mejor garantía de los derechos de las personas consumidoras y,

en última instancia, propiciar la salvaguarda del derecho al acceder al suministro de agua de los colectivos sociales más vulnerables.

En el curso de esta investigación nos dirigíamos a las asociaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía así como a las entidades del tercer sector que trabajan con colectivos vulnerables para conocer su parecer sobre las concretas cuestiones objeto de nuestro análisis. Asimismo, dado el elevado número de entidades locales prestadoras del servicio de suministro domiciliario de agua, estimábamos oportuno seleccionar un muestreo que respondiese a distintas realidades y modalidades de gestión repartidas por todo el territorio andaluz. Igualmente nos dirigimos a las diferentes instancias a nivel autonómico con competencias en relación con alguno o varios de los aspectos objeto de nuestro estudio (Consumo, Industria, Medio Ambiente).

Como fruto de esta investigación, en diciembre de 2015 hemos presentado en el Registro del Parlamento andaluz el [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#).

Este Informe Especial pretende impulsar políticas públicas que ofrezcan respuestas a las necesidades de la ciudadanía en aquellos aspectos relacionados con el servicio de suministro domiciliario de agua que estimemos precisados de una mejor protección jurídica o de la inclusión de nuevas garantías que garanticen la preservación de derechos esenciales en relación con un servicio que es de interés general.

En particular se analiza el problema de las personas que se encuentran en situación de pobreza hídrica, por no poder asumir el coste del servicio de agua, proponiendo soluciones para estas situaciones, con referencia al derecho a un suministro mínimo.

Asimismo, se analizan los derechos de las personas usuarias ante situaciones de corte de suministro por impago de facturas; o en relación con los procedimientos por fraude; o ante consumos elevados de agua motivados por avería de las instalaciones interiores. En relación con estos asuntos reflexionamos sobre la conveniencia del establecimiento de nuevas medidas que garanticen los derechos de las personas consumidoras y posibiliten la existencia de procedimientos eficaces de reclamación y resolución de conflictos.

Precisamente son diversas las quejas recibidas en las que se nos denuncia la falta de comunicación previa del aviso de corte de suministro por impago. En el curso de nuestra investigación comprobamos en muchas ocasiones que, aunque la entidad suministradora envió la oportuna notificación advirtiendo de la posibilidad de suspender el suministro de no atender al pago de la deuda pendiente, lo cierto es que la misma habría sido devuelta por el servicio de Correos al encontrarse ausente en el domicilio la persona afectada.

Uno de estos casos se ha puesto de manifiesto en la queja 14/3387, en la que el interesado además solicitaba la devolución de los derechos de reconexión exigidos. Efectivamente la notificación se había cursado al anterior propietario de la vivienda -que seguía siendo titular del contrato de suministro- a la dirección que constaba en la base de datos, pero ni siquiera correspondía con el punto de suministro. Resultando devuelta por ausente, entendíamos que al menos resultaba exigible haber realizado un intento de notificación en el punto de suministro ya que la facturación registraba consumo de agua. Se daba además la circunstancia de que el interesado, pese a que habría incumplido su obligación de registrar el contrato a su nombre, venía abonando las facturas a través de domiciliación bancaria desde hacía varios años y fue un error al cambiar la cuenta de cargo el que originó la situación de impago.

Por otra parte la empresa suministradora (Emalgesa) le exigía el abono de derechos de contratación para el cambio de titularidad por importe total de casi 90 euros.

La reclamación del interesado ante el Servicio de Consumo de Cádiz no habría sido admitida por no ostentar la condición de titular del suministro, requisito que la Administración entendía exigible de acuerdo con el Reglamento de suministro domiciliario de agua potable en Andalucía.

Tras recabar la información pertinente dirigimos [Resolución](#) a Emalgesa para que admitiese la reclamación del interesado, al no haber notificado de forma reglamentaria el aviso de corte, y para que admitiese la solicitud de cambio de titularidad sin más coste que la actualización de fianza.

La petición fue rechazada por la empresa suministradora considerando que la reclamación carecía de argumentos válidos, habiendo sido rechazada por las autoridades competentes. Respecto de las cantidades exigidas para el cambio de titularidad se aclaró que no correspondían a la contratación de abastecimiento sino del saneamiento, además de la fianza por ambos conceptos.

Estas circunstancias fueron trasladadas al Ayuntamiento de Algeciras, como Administración titular del servicio, haciéndole ver nuestra disconformidad con la respuesta recibida y solicitando su pronunciamiento expreso. En nuestra comunicación hemos hecho ver que la reclamación del interesado no ha sido analizada en cuanto al fondo, al haber sido desestimada por una cuestión formal, y que debiera valorarse el hecho de que no se produjo la notificación fehaciente del corte de suministro.

Asimismo hemos instado una interpretación de las Ordenanzas fiscales municipales reguladoras de las tasas por abastecimiento y saneamiento de modo que resulte efectiva la gratuidad del cambio de suministro y sólo se exija la cuota de contratación del saneamiento cuando se produzca una solicitud de alta nueva. A la fecha de redacción de este Informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En paralelo dirigimos [Resolución](#) a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, a la que entonces estaba adscrita el Servicio de Consumo, para que se permita la tramitación de reclamaciones presentadas por personas que accedan a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando resulte acreditado que eran titulares del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

La Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, a la que el nuevo Gobierno de la Junta de Andalucía ha atribuido las competencias en materia de consumo, nos contestó que había derivado el asunto al Servicio Jurídico Provincial de Cádiz, al apreciar un posible conflicto con terceros interesados que podrían entender vulnerados los preceptos del citado texto reglamentario en caso de admitirse la interpretación propuesta por esta Institución.

Idéntica [Resolución](#) formulamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga con ocasión de la tramitación de la queja 13/5278, con el mismo resultado.

En ambos casos aún no hemos recibido la información pertinente relativa al criterio asumido por el correspondiente Servicio Jurídico Provincial del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Estas cuestiones han sido objeto de análisis también en el [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#), solicitando esta Institución que se interprete el concepto de “notificación fehaciente” del aviso de corte de suministro incluido actualmente en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía en el sentido de exigir que resulte acreditada tanto la recepción por la persona destinataria del mismo, como la fecha de recepción.

Igualmente hemos pedido que se admita la presentación de reclamaciones por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando regularice su situación y acredite que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos, resultando oportuna la regulación del supuesto expresamente.

Además de dicha investigación y las actuaciones motivadas por quejas individuales, esta Institución ha desarrollado diversas investigaciones de oficio en relación con situaciones denunciadas por colectivos de personas o que afectaron a un numeroso grupo.

Así, relacionada con los cortes de agua que afectaron a varias familias sin recursos en La Chanca (Almería), tramitábamos de oficio la [queja 15/1930](#), que pudo concluirse tras conocer la adopción de medidas por parte del Ayuntamiento con objeto de atender la necesidad de suministro de agua para familias en situación de riesgo de exclusión social. Así, mediante acuerdo plenario adoptado el 21 de abril de 2015 se acordaba la gratuidad del primer bloque de la cuota de consumo por vivienda (hasta 15 m<sup>3</sup> al trimestre), correspondiente a la tasa por abastecimiento, para familias en las que la renta per cápita de los miembros de la unidad familiar no supere el 50% del IPREM.

En la [queja 15/1538](#), iniciada de oficio, nos interesamos por la prestación del servicio en Barbate, a raíz de las denuncias recibidas a través de change.org

Como conclusión de esta investigación no pudimos apreciar las deficiencias en la presión del suministro que formaban parte de la reclamación inicial. En cuanto a la subida de precios denunciada consideramos que algunos elementos de la regulación de la prestación del servicio podrían redundar en perjuicio de los legítimos derechos de las personas consumidoras, tales como puedan ser el incremento de las cuotas fijas o la falta de un sistema que permita asociar los bloques de consumo al número de personas que resida en la vivienda. Tampoco pudimos encontrar en dicha regulación la existencia de medidas en favor de colectivos más vulnerables, más allá de las bonificaciones en los bloques de consumo aplicables a pensionistas o familias numerosas.

Estas consideraciones fueron trasladadas al Servicio Municipal de Aguas, remitiéndole al contenido del Informe Especial sobre suministro de agua que nos encontrábamos redactando con objeto de que pudieran analizarse las propuestas incluidas en el mismo.

La situación concreta de la sustitución de contadores realizada por la empresa concesionaria en dicha localidad también ha sido objeto de una posterior investigación de oficio ([queja 15/5767](#)).

Al parecer se habría realizado una sustitución sistemática y sin previa comunicación a los abonados de los contadores de 13 mm. por otros de 15 mm., lo que supondría un encarecimiento de la cuota fija del servicio. Tras conocer que la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo no encontraba justificada técnicamente esta actuación, hemos solicitado al Ayuntamiento de Barbate su intervención en defensa de las personas consumidoras que pudieran encontrarse en esta situación.

### **1.11.2.1.3 Telefonía e internet**

Las quejas por telefonía e internet siguen ocupando una parte importante de nuestra tarea, realizando actuaciones de mediación tanto ante Telefónica-Movistar -con quien tenemos convenio de colaboración

desde el 12 de mayo de 2014- como con otros operadores que vienen atendiendo normalmente nuestras comunicaciones aunque no siempre sea con el resultado pretendido por la parte promotora de queja.

Debemos señalar que el convenio de colaboración con Telefónica se refiere a diferentes ámbitos de actuación:

a) Quejas que tengan por objeto el ejercicio de un derecho relacionado con los servicios encuadrados dentro del concepto legal de “servicio universal”; b) Quejas referidas a limitaciones de derechos e imposición de servidumbres con motivo de la instalación de infraestructuras de Telefónica; y c) Quejas que afecten a cuestiones específicas de los servicios contratados con Telefónica.

Este convenio también nos ha permitido solventar el año pasado un supuesto de falta de cobertura de telefonía móvil, motivo por el que acudía a esta Institución el propio alcalde del municipio granadino afectado ([queja 15/3404](#)).

En cuanto a las quejas referidas a cuestiones de servicio universal, en el ejercicio de 2015 apenas han tenido incidencia. Cabe señalar la queja 15/153, en la que el vecindario de una calle de Palma del Río tenía dificultades de conexión del cableado telefónico, aunque finalmente se aclaró que se trataba de un problema de extensión de redes.

Relativa a infraestructuras hemos tramitado la [queja 15/2656](#), en la que el interesado manifestaba haber realizado infructuosamente gestiones para la retirada de un poste cuya autorización se otorgó provisionalmente. Telefónica nos comunicó que se habían desarrollado los pasos oportunos para construir una nueva canalización que posibilitaría la retirada de los postes.

En el caso de quejas referidas a cuestiones específicas de los servicios contratados con Telefónica, interesamos únicamente de las personas que solicitan nuestra intervención mediadora que nos hagan saber que no están haciendo uso al mismo tiempo de los procedimientos administrativos de consumo para la resolución de conflictos en materia de telecomunicaciones. Lo anterior, en virtud de los propios términos del convenio suscrito y con la intención de evitar duplicidad de actuaciones.

Con carácter general, el contenido de las quejas sobre los servicios de Telefónica, y del mismo modo sobre los de cualquier operadora de telefonía, suele referirse a la facturación recibida, dificultades en operaciones de baja, portabilidad o cambio de domicilio de teléfono fijo y falta o inadecuación del servicio.

Podemos indicar que la mayor parte de las quejas recibidas están relacionadas con la **facturación de servicios**.

En la [queja 15/0056](#) logramos que Orange diera de baja una deuda que estaba siendo reclamada por una empresa de cobro de morosos.

En la queja 15/3397 el interesado manifestaba su disconformidad con el incremento de la facturación recibida de Vodafone que le habrían indicado se correspondía con un seguro de móvil que decía no haber contratado. Vodafone nos contestó que había revisado las facturas emitidas y se habrían emitido correctamente conforme cuotas y consumos, además de incorporar los pagos aplazados por adquisición de terminal.

En la queja 15/1860 una persona de avanzada edad acudía a esta Institución ante el cobro de 140 euros por internet por parte de Jazztel, medio que no habría pedido ni utilizado, pero la empresa no tuvo a bien contestar a nuestra petición.

Una parte importante de este bloque de quejas suele tener relación con peticiones de baja en el contrato.

Así, en la queja 14/5985 se ponían de manifiesto dificultades para la baja de dos línea de teléfono móvil contratadas con Orange y la existencia de facturas con posterioridad a la petición cursada. La respuesta de la compañía a nuestra solicitud de colaboración se demoró varios meses pero finalmente indicó que no se habían atendido las solicitudes por no haberse aportado la documentación acreditativa de la identidad.

Tampoco atendió dicha empresa las reclamaciones trasladadas en la queja 14/5467 y queja 15/1639 por facturación tras baja, alegando que se había producido antes de la finalización del plazo establecido para pago del terminal.

En la queja 14/5957 trasladábamos también a Orange la disconformidad del interesado con la exigencia de unas cantidades tras la baja de su contrato, pero lamentablemente no tuvimos respuesta alguna.

En la [queja 15/2347](#) sí se obtuvo la respuesta favorable de Orange, accediendo a la baja del contrato sin cargo alguno. Lo mismo sucedía en la [queja 15/4282](#) respecto a Vodafone-Ono.

En la [queja 15/4399](#) obtuvimos mejor resultado puesto que Telefónica-Movistar nos contestó que procedía a anular las cantidades que se le habían exigido desde la fecha de efectos de la baja. También en la [queja 15/1904](#) conseguimos que Movistar anulara una deuda que aparecía pendiente desde 2010.

Algunas de las quejas por disconformidad con la facturación están relacionadas con el acceso a contenidos premium. En la [queja 14/0517](#), logramos que Yoigo atendiera la reclamación del interesado.

Como ejemplo de inadecuación del servicio recibido podemos citar la [queja 14/1664](#) donde se nos trasladaba que Vodafone había dado de baja su línea fija de teléfono, de ADSL y de terminal USB de internet, sin haber facilitado información sobre las razones y sobre si se solucionaría el problema. La empresa nos contestó que se restablecieron los servicios a los terminales contratados por el usuario y que, como compensación, se realizó un abono de cantidad.

Muchas de las quejas recibidas se centran en los procedimientos expeditivos -como la asignación del cobro a empresas especializadas- utilizados por las operadoras.

Cabe destacar que se ha producido un mayor número de quejas en las que se denuncia la **situación de acoso por parte de empresas de cobro de morosos** cuando la deuda procede de compañías telefónicas, frente a la tradicional incidencia de estas quejas relacionadas con deudas financieras.

En los casos en que se denuncia el posible [acoso por parte de los gestores de cobro](#) por cuenta de la operadoras, siempre informamos adicionalmente a las personas interesadas de los derechos que les corresponden de acuerdo con la normativa de protección de datos personales.

En este sentido, si la empresa de gestión de cobro de deudas estuviese realizando llamadas a familiares o a terceras personas del entorno de la persona deudora divulgando su situación de morosidad, entendemos que se produciría una vulneración de la normativa de protección de datos personales. En estas ocasiones aconsejamos acudir a la Agencia Española de Protección de Datos.

Finalmente nos parece oportuno señalar que en ocasiones no llegamos a realizar actuaciones porque del contenido de la propia queja se deduce que se encuentran en curso trámites ante Administraciones competentes en materia de consumo. Así por ejemplo en la queja 15/0045 ya que se había solicitado arbitraje sin que hubiera transcurrido el plazo de tramitación del procedimiento y emisión de laudo.

En otras ocasiones en que están interviniendo dichas Administraciones, y se aprecien dilaciones o cualquier discrepancia con la actuación de éstas sobre la tramitación de la reclamación en materia de telefonía, es cuando ejercemos nuestras facultades de supervisión de la actividad administrativa y nos dirigimos directamente a ésta para esclarecer los hechos.

#### 1.11.2.1.4 Servicios financieros

En este concepto englobamos, de acuerdo con la propia normativa vigente, a las quejas relacionadas con productos bancarios (cuentas corrientes, tarjetas, hipotecas, depósitos...), productos de inversión (fondos, acciones, bonos, derivados...) y seguros.

Por lo que hace a los servicios bancarios, podemos señalar que durante 2015 se ha recibido menor proporción de quejas por la aplicación de la **cláusula suelo**. Suponemos que esta situación podría deberse a la judicialización del asunto, dados los favorables resultados obtenidos por las personas consumidoras en la mayoría de las instancias judiciales.

Diversas son las comunicaciones que durante el año pasado enviamos a las entidades financieras en tramitación de quejas individuales donde se ponía de manifiesto la incorporación de la cláusula sin la debida transparencia.

Así en la [queja 14/4417](#) (Caixa), [queja 14/5001](#) (BMN), [queja 14/5288](#) (BMN) y [queja 14/5619](#) (Caja Rural de Granada) solicitábamos la eliminación de la cláusula suelo en el contrato de préstamo hipotecario suscrito con la parte promotora de queja, así como a la devolución de las cantidades abonadas en exceso como consecuencia de la misma. Sin embargo, en todos los supuestos la respuesta fue negativa o, en el caso de Caja Rural de Granada, ni siquiera llegó a producirse.

Idéntico resultado obteníamos ante peticiones formuladas durante el ejercicio 2014, por lo que nos veíamos en la tesitura de tener que archivar las correspondientes quejas aunque en los escritos mediante los que comunicábamos esta decisión a la entidad financiera volvíamos a insistir en el asunto. Así en la queja 13/876 (Unicaja), queja 13/980 (Unicaja), queja 13/6295 (Caja España-Duero), queja 13/6410 (Unicaja), queja 14/206 (Cajasur), queja 14/4417 (Caixa), queja 14/5001 (BMN), queja 14/5363 (Caixa) y queja 14/5619 (Caja Rural de Granada).

En alguna ocasión sí pudimos archivar tras conocer que la entidad financiera había accedido a la eliminación de la cláusula suelo, aunque no hubiera hecho lo mismo respecto de la devolución de cantidades cobradas en exceso (queja 13/2055 y queja 13/4759, ambas de Banco Popular).

Por otra parte, como ya pusimos de manifiesto en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2014, a finales de dicho año iniciábamos de oficio la [queja 14/5655](#) para hacer extensiva la petición de eliminación de las cláusulas suelo a todas las entidades financieras radicadas en Andalucía respecto de las que se habían recibido quejas en esta Institución.

Ya avanzábamos en dicho Informe Anual la respuesta recibida de Caja Rural de Granada y nuestra postura firme en torno al convencimiento de que resulta obligado proceder a la eliminación de las cláusulas suelo con los criterios aportados por el Tribunal Supremo para la identificación de cláusulas abusivas por falta de transparencia, resultando una injusticia dejar esta decisión en manos de los Tribunales porque para muchas personas ésta es una alternativa lenta, compleja y costosa.

En el caso de [BMN](#), representantes de la entidad concertaron una cita con el Defensor del Pueblo Andaluz y su personal en la que nos expusieron las actuaciones desarrolladas en relación con las reclamaciones por la aplicación de la cláusula suelo. De la información ofrecida pudimos concluir que la entidad sostiene la legalidad de sus cláusulas de limitación a la variación del tipo de interés y su adecuada comercialización, sin perjuicio de que se haya optado por eliminar aquéllas en que se hubiera advertido algún incumplimiento normativo o cuando pueda suponer la adaptación a las posibilidades de pago de la cuota en situaciones de dificultad económica.

Igualmente se nos trasladó que, para el resto de casos, la propia entidad venía ofreciendo a sus clientes un acuerdo para eliminación de la cláusula. Finalmente se ofreció a esta Institución la posibilidad de trasladar cuantas quejas hubiésemos recibido con objeto de poder analizarlas y ofrecer una respuesta individualizada.

Por parte de Caixabank únicamente se nos indicó que la entidad estaba revisando aquellos supuestos concretos en los que no se verificaba la concurrencia de los criterios de transparencia establecidos por la sentencia del Tribunal Supremo, de forma que, tras realizar un estudio pormenorizado de los documentos contractuales, se valoraba con el cliente la adopción de la solución más adecuada.

Esta solución, según hemos podido conocer por la recepción de distintas quejas, pasaba en muchas ocasiones por acuerdos que solían incorporar la exigencia de una renuncia al ejercicio de acciones judiciales para reclamar las cantidades abonadas por aplicación de la cláusula suelo. Este tipo de acuerdos habría sido una práctica extendida entre las entidades financieras como vía para ofrecer una respuesta a las reclamaciones formuladas.

Por lo demás, podemos resumir que, pese a nuestra insistente petición ante las entidades financieras con objeto de que eliminen sus cláusulas suelo sin que tenga que mediar una decisión judicial, las respuestas que hemos recibido de dichas entidades niegan tal posibilidad e insisten en considerar validas sus cláusulas remitiendo a los Tribunales para su eliminación.

Tampoco ha ayudado en este empeño el pronunciamiento del Banco de España tras el proceso de revisión que ordenó a las entidades financieras tras la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, señalando que “las informaciones disponibles no permiten concluir que esté siendo incumplida la sentencia del Tribunal Supremo”.

En ningún caso podíamos compartir tal conclusión, en primer lugar, porque las cláusulas suelo analizadas por las entidades financieras responden a modelos empleados en multitud de contratos de préstamo similares, a los que no alcanzan las distintas declaraciones de nulidad que se vienen adoptando en vía judicial por el ejercicio de una acción individual pero que, a nuestro juicio, ponen en evidencia el escaso rigor del proceso de revisión realizado y de la conclusión a la que se habría llegado.

Además, muchas de estas cláusulas cuya transparencia resulta defendida por las entidades financieras, con frecuencia coinciden sustancialmente con alguna de las que obtuvo la declaración de nulidad por el Tribunal Supremo. Por ello, ante la certeza de que el resultado de tan largo itinerario procesal no será otro que el reconocimiento final de la nulidad de la cláusula analizada, no entendemos la postura de las entidades financieras y su insistencia en recurrir a una vía judicial.

A mayor abundamiento, en muchas ocasiones se añade la circunstancia de que ni siquiera antes de la formalización del contrato de préstamo hipotecario se habrían cumplimentado adecuadamente

los deberes de información que corren a cargo de la entidad financiera de acuerdo con la normativa de aplicación.

De acuerdo con lo anterior considerábamos oportuno dirigirnos a la Defensora del Pueblo para que solicitara del Banco de España nuevas actuaciones, tanto inspectoras como sancionadoras, orientadas a que las entidades financieras eliminasen sus cláusulas suelo.

La actuación de dicha Institución, según la información que nos proporcionó, se ha centrado en la necesaria articulación de un sistema de reclamación extrajudicial que sea eficaz y que obligue a las entidades financieras a corregir su actuación para que la ciudadanía encuentre defensa por parte de la Administración.

A tal efecto habría formulado Recomendación a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa que se habría aceptado parcialmente al indicar que se estaban evaluando las posibilidades de mejora del sistema para incluirlas en las normas de incorporación de las Directivas europeas sobre los contratos de crédito celebrados con consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y sobre resolución alternativa de conflictos.

En esta misma línea, en el mes de abril de 2015 nos dirigíamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería, a la que entonces estaba adscrito el Servicio de Consumo para conocer el resultado de los procedimientos sancionadores que se anunciaron como medida de defensa de las personas consumidoras frente a la negativa de las entidades financieras a eliminar las cláusulas suelo.

Esta actuación se produjo tras conocer que una asociación de consumidores había denunciado la situación de paralización en que se encontraría este “macroexpediente sancionador”. Trasladábamos a la Administración autonómica que, de ser ciertos tales hechos, entendíamos que se habría dejado escapar una oportunidad importante para poder ejercer la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias ante las vulneraciones de derechos que se habrían producido con ocasión de la inclusión de la cláusula de limitación a la variación del tipo de interés sin la transparencia exigible.

En este sentido ya manifestamos en su día a la Secretaría General de Consumo que el posible ejercicio de estas acciones sancionadoras podría coadyuvar a convencer a las entidades financieras de la oportunidad de encontrar fórmulas que posibilitasen el acuerdo con las personas consumidoras en este asunto.

El Servicio de Consumo nos informó que se habían tramitado 2.362 reclamaciones/denuncias y se habían cursado 19 visitas de inspección a oficinas de distintas entidades financieras en el ámbito de la provincia de Almería. Aparte del volumen de documentación y la complejidad intrínseca del expediente en el Servicio se encontraron con la dificultad de determinar el beneficio obtenido por la entidad financiera en un préstamo con cláusula suelo, por lo que se había solicitado la colaboración técnica del Banco de España. Finalmente se nos indicó que en el momento que se recibiera la información solicitada se procedería con la mayor celeridad posible a la incoación de los expedientes sancionadores correspondientes, de todo lo cual se nos daría oportuno traslado.

Pese al transcurso de los meses sin noticias, esta Institución se encontraba a la espera de las nuevas decisiones tanto políticas como judiciales que pudieran suponer un cambio de actitud por parte de las entidades financieras favorable a los intereses de las personas consumidoras.

Respecto a la esperada **medida que pudiese adoptar el Gobierno de la Nación** en relación con las cláusulas suelo, finalmente vino de la mano del Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

Pese a la demanda ciudadana de una medida legislativa para su definitiva eliminación, la actuación se limitó a su **incorporación al Código de Buenas Prácticas** para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, de modo que entraba en funcionamiento únicamente en los casos en que la entidad financiera aceptaba la solicitud de reestructuración de la deuda hipotecaria.

Hemos de señalar que la incidencia de estos acuerdos de reestructuración de deuda hipotecaria suele ser muy escasa respecto del total de la población con problemas en el pago de su hipoteca. Así, según los datos recogidos en el VI Informe de la Comisión de control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas, relativos a la actividad desarrollada durante primer semestre de 2015 por las entidades adheridas al Código en la versión del Real Decreto Ley 1/2015, se presentaron 13.431 solicitudes. De las 12.469 solicitudes con tramitación terminada, en 5.970 casos se llegó a una reestructuración viable de la deuda, por lo que la aplicación de la medida parece que pudiera estar limitada a unas 6.000 familias en toda España (sin disponer de los datos relativos al segundo semestre de 2015).

Por lo que hace a la posible incidencia de decisiones judiciales, ha existido amplia expectación a lo largo del año pasado sobre la decisión que pudiese adoptar el Juzgado de lo Mercantil nº 11 de Madrid, donde se sustancia una demanda contra 111 cláusulas suelo de entidades financieras que podría adoptar un efecto favorable expansivo. Pese a que la demanda quedó vista para sentencia en el mes de junio aún no se ha producido dicho pronunciamiento judicial y parece que pudiera retrasarse si quedase a la espera de la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea acerca de la retroactividad de la declaración de nulidad.

Actualmente observamos un cambio de actitud por parte de las entidades financieras, probablemente ante los distintos pronunciamientos judiciales que vienen declarando de forma abrumadoramente mayoritaria la nulidad de las cláusulas suelo sometidas a su consideración. A dicho efecto también habrían contribuido los posicionamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las cláusulas abusivas y, más recientemente, el informe emitido por la Comisión Europea acerca del alcance de la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula.

Por otra parte hemos conocido que en el mes de diciembre de 2015 el Tribunal Supremo también se pronunciaba acerca de la nulidad de una cláusula suelo empleada por Banco Popular, junto con otras cláusulas igualmente declaradas nulas por abusivas, que fueran impugnadas por una asociación de consumidores en ejercicio de una acción de cesación de condiciones generales de la contratación. Esperamos que esta decisión judicial suponga la reconsideración de las decisiones adoptadas por dicha entidad financiera en torno a la posible eliminación de sus cláusulas suelo, de modo que un importante número de personas puedan salir de la trampa en la que se hayan atrapadas.

Por nuestra parte seguiremos con atención todos estos pronunciamientos por si pudieran motivar nuevas actuaciones ante las entidades financieras y continuaremos insistiendo ante las Administraciones competentes en la adopción de medidas de protección a las personas consumidoras.

En cuanto a las quejas que se centran en la **petición de devolución de cantidades abonadas en exceso**, ya que su respectiva entidad habría acordado no seguir aplicando la misma de futuro, se orientan hacia el posible ejercicio de una acción judicial teniendo en cuenta la existencia de distintos pronunciamientos judiciales sobre el alcance de la retroactividad de la declaración de nulidad de la cláusula a partir de la doctrina sentada por la sentencia del Tribunal Supremo 139/2015, de 25 de marzo, frente a los que apelan a principios

imperativos de las Directivas europeas de protección a consumidores y otros fundamentos jurídicos para extender los efectos más allá de mayo de 2013.

En esta cuestión de la retroactividad parece que la última palabra la tendrá el TJUE cuando resuelva algunas de las cuestiones que se le han elevado desde diversas instancias judiciales españolas. Esta Institución confía en que dicho pronunciamiento vaya en la línea de salvaguardar un principio esencial de la normativa de protección de personas consumidoras, cual es el que determina que las cláusulas declaradas nulas por abusivas deben entenderse como no puestas y, por tanto, no pueden surtir efecto alguno.

Las cuestiones que centran el resto de quejas sobre productos bancarios suelen hacer referencia a cláusulas abusivas (queja 15/929, queja 15/3401); dificultades para el pago de préstamos (queja 15/779, queja 15/5207, queja 15/5160, queja 15/5262); disconformidad con gestiones bancarias (queja 15/811, queja 15/1565, queja 15/3580, queja 15/4469, queja 15/4479, queja 15/5217); cobro de comisiones (queja 15/454, queja 15/3640, queja 15/4666), todas ellas citadas a título de ejemplo.

Algunas de las quejas recibidas en esta materia se refieren al acoso sufrido por algunas personas por parte de las empresas de gestión de cobros para reclamar el pago de deudas pendientes (queja 15/1451).

Intervenimos ante la entidad financiera cuando la parte promotora de queja nos traslada expresamente su deseo de que realicemos una actuación mediadora ante la respuesta negativa a su pretensión. El resultado de estas gestiones no siempre es homogéneo, aunque por regla general al menos las entidades suelen dar una respuesta expresa a nuestra solicitud.

En el caso de la queja 14/3242, BMN rechazaba la solicitud referida al cobro de comisiones no comunicadas explicando los motivos de su decisión, que trasladábamos a la interesada.

En la queja 15/811 tampoco obtuvimos un resultado favorable por parte de Caixa, en relación con la gestión de un préstamo que había perdido el derecho a deducciones fiscales.

Mejores resultados obtuvimos en la [queja 15/1565](#) ofreciendo Deutsche Bank información sobre una operación de compraventa de vivienda que no quedó clara en su momento al interesado.

También en el caso de la [queja 15/1887](#), permitiendo nuestras gestiones la cancelación de una cuenta corriente del Banco Santander que estaba generando una reclamación de deuda por descubierto

En materia de **seguros** también hemos desarrollado algunas actuaciones de mediación para favorecer las peticiones de los asegurados o beneficiarios, si bien tuvieron distinto resultado.

Podemos señalar la [queja 15/4176](#), a través de la que conseguimos que la aseguradora Caser aclarase la situación de la póliza de hogar de la interesada.

En el caso de la [queja 14/4166](#), por contra, no logramos que Unicorp Vida accediese a nuestra petición para que abonasen a la interesada el seguro de vida vinculado a un préstamo, tras la muerte de su marido. Aunque trasladamos a la compañía nuestro agradecimiento por ofrecer una respuesta, también le manifestamos nuestra discrepancia con el resultado ofrecido y le recordábamos que habíamos señalado como alternativa para la satisfacción de la reclamación de la interesada que pudiera abonarse, al menos, la parte que correspondería en caso de que se aplicase una reducción por la prima que se hubiera exigido de haberse conocido el riesgo no declarado, al entender que no concurría culpa grave del tomador en su actuación.

**1.11.2.2 Otras cuestiones relacionadas con Consumo**

Finalmente, hemos tramitado diversas quejas por el funcionamiento de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) o Servicios de Consumo.

Muchas de las quejas recibidas manifestaban una disconformidad con la actuación administrativa desarrollada (queja 14/1498, 14/5161, queja 15/3598, queja 15/4605, queja 15/5164, queja 15/5216).

Con ocasión de este tipo de quejas nos vemos en la obligación de informar acerca del alcance de la competencia de la Administración de Consumo, aclarando que no puede adoptar resoluciones sobre el fondo del asunto sino sólo mediar entre las partes o, en su caso, sancionar las infracciones que las referidas empresas hayan podido cometer en materia de protección de los consumidores.

En ocasiones, de la información recabada tras la tramitación de queja sí echamos de menos que se ofreciera al consumidor la información obligada sobre los medios para la defensa de su pretensión, particularmente el arbitraje, y en este aspecto hacemos hincapié ante la Administración en el mismo escrito que le comunicamos nuestra decisión de archivo.

En otras ocasiones insistimos ante la Administración sobre la procedencia del inicio de actuaciones sancionadoras o, en su caso, derivación al órgano competente, cuando de la tramitación de una reclamación pudiera advertirse alguna infracción a la normativa de consumo.

En particular solemos hacer mención a la posibilidad de sancionar la falta de respuesta en plazo a la hoja de reclamaciones presentada por la persona consumidora ante la empresa reclamada.

Igualmente centramos nuestras observaciones en la necesidad de dar cumplida información al consumidor del trámite y gestión de su expediente.

Sobre el papel que juegan los Servicios de Consumo en la tramitación de reclamaciones hemos tenido ocasión de pronunciarnos en el [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#).

El sistema de reclamaciones previsto en el Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía pivota sobre dos ejes, el que corresponde a la normativa sobre protección de las personas consumidoras (hojas de reclamaciones, mediación y arbitraje) y, en paralelo, el que se desarrolla ante una Administración con competencias resolutorias que puede imponer sus decisiones a la entidad suministradora, quedando sólo a ésta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de disconformidad.

A nuestro juicio se está atribuyendo a los Servicios de Consumo una potestad de supervisión y control en la tramitación de estas reclamaciones que va más allá de las funciones de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias que legalmente les corresponden. Por contra, entendemos que resultaría más apropiado asignar la potestad de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto por el reglamento autonómico al órgano al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la presentación de reclamación estuviese motivada exclusivamente ante un posible incumplimiento de la normativa propia de la entidad local por la que se regulase la prestación del servicio o una discrepancia sobre su interpretación, entonces entendemos que quien debiera conocer de esta reclamación sería la propia entidad local titular del servicio.

En tanto el modelo no se modifica reglamentariamente, tal como hemos explicado en el sub-epígrafe relativo al suministro de agua, en la tramitación de la [queja 13/5278](#) y la [queja 14/3387](#) también hemos tenido ocasión de formular sendas Resoluciones orientadas a permitir una interpretación normativa favorable a la tramitación de reclamaciones por parte del Servicio de Consumo cuando el usuario efectivo no ostenta la condición de titular del suministro.

Por lo pronto la interpretación propuesta no ha resultado admitida, a la espera del informe que emita el Servicio Jurídico Provincial de Cádiz y de Málaga o, en caso de que éste resultase desfavorable, a que se incorpore dicha posibilidad en el propio reglamento autonómico sobre el servicio de suministro de agua, o de gestión del ciclo integral del agua.

Las quejas sobre la actuación de la Administración de Consumo también se refieren a la falta de información sobre la situación del expediente de reclamación tramitado tras la presentación de una hoja de reclamaciones o de una denuncia. Así en la queja 14/390, queja 14/5047, queja 14/5556, queja 15/704, queja 15/705, queja 15/1854 o en la queja 15/4671.

En la [queja 13/5816](#) esta falta de información se unía a las dilaciones habidas en la resolución del recurso de alzada planteado frente a la resolución desestimatoria de una reclamación en materia de suministro de agua.

La tramitación de la queja, primero ante el Servicio de Consumo correspondiente y después ante la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, puso de manifiesto que había transcurrido más de año y medio desde la presentación del recurso hasta su resolución.

Al respecto recibimos un escrito informativo de la Secretaría General Técnica en el que se ponía de manifiesto que la complejidad y número de recursos de alzada tramitados por los servicios centrales, contando con medios humanos y materiales limitados, determinaba que el tiempo resolución de los mismos fuese superior a doce meses. Dado que las políticas de austeridad y contención del gasto no hacían posible un crecimiento en recursos humanos, como medida para “agilizar la resolución de los recursos de alzada” se habría visto oportuno distinguir en cuanto al orden de tramitación, atendiendo al distinto efecto que el retraso supone para los intereses del recurrente. De este modo la tramitación de recursos frente a la resolución de reclamaciones se habría priorizado a la de recursos frente a resoluciones sancionadoras (ya que la sanción no resulta exigible hasta agotar la vía administrativa).

Aunque archivábamos la queja por haberse resuelto la situación que la motivase, apelábamos ante la Administración actuante al derecho a una buena administración para reflexionar acerca de la necesidad de estudiar otras medidas que permitiesen una efectiva agilización de la resolución de recursos, más allá de las medidas que -con buen criterio- se habían adoptado.

Esta necesidad de adoptar medidas que permitan la adecuada protección de las personas consumidoras también se ha puesto de manifiesto en la tramitación de la queja de oficio 14/4486, de cuyo inicio ya dábamos cuenta en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2014.

Tratábamos de averiguar cómo venían ejerciendo la potestad sancionadora los distintos Servicios de Consumo de la Junta de Andalucía en cada una de las provincias. Considerábamos que una decidida voluntad administrativa de sancionar conductas que suponen infracción a la normativa de protección de las personas consumidoras podría contribuir a su erradicación, tanto en la empresa afectada por la sanción como en terceras empresas por el efecto ejemplarizante que se produce con este tipo de medidas.

Del resultado de esta investigación hemos podido concluir la necesidad de dotar de medios económicos y humanos a los Servicios de Consumo, ya que se ven desbordados e imposibilitados de atender adecuadamente sus funciones.

Estas cuestiones probablemente escapen a la capacidad decisoria de la Consejería competente y se encuentren estrechamente limitadas por las restricciones presupuestarias. En cualquier caso, a nuestro juicio, la adscripción de este Servicio de Consumo de nuevo a la Consejería de Salud, teniendo en cuenta la complejidad de los asuntos que centran el cometido habitual de esta Consejería, no parece que ayude en la tarea de visualizar ante la ciudadanía la apuesta por una Administración que vela por la defensa de los derechos de las personas consumidoras.

En relación con la tramitación de quejas relacionadas con el funcionamiento del **sistema arbitral de consumo**, hemos de señalar que son minoritarias y normalmente referidas a la falta de información sobre el estado de tramitación de la solicitud de arbitraje.

En el caso de la [queja 15/0862](#) se denunciaba el retraso en la respuesta a una solicitud de complemento-rectificación del laudo dictado por la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía con fecha 28 de octubre de 2013, así como la falta de información sobre el estado de la solicitud.

En la tramitación de la queja pudimos conocer que el problema residía en conseguir el pronunciamiento del presidente del colegio arbitral correspondiente.

Aunque la solicitud de aclaración quedó resuelta finalmente el 16 de agosto de 2015, indicábamos a la Dirección General de Consumo que resultaba oportuno adoptar las medidas necesarias para evitar este tipo de dilaciones, que consideramos redundan en perjuicio del derecho a la protección de las personas consumidoras que garantiza el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por último señalaremos que para la realización de algunas de nuestras actuaciones en esta materia venimos contando con la colaboración de las asociaciones de consumidores y usuarios de Andalucía, cuyo papel es clave para conocer los problemas que afectan a las personas consumidoras.

A modo de ejemplo podemos citar la participación de Al-Ándalus y Facua en la elaboración del Informe Especial “Suministros de Agua. Garantías y derechos”, a través de las valoraciones y propuestas incorporadas en la respuesta al cuestionario remitido desde esta Institución solicitando su parecer sobre las cuestiones que centraron nuestra investigación, así como en su disposición a mantener una reunión técnica con nuestro personal.

Con objeto de formalizar esta colaboración mutua venimos impulsando la firma de convenios con las distintas asociaciones de consumidores que, sin un contenido económico, pretende servir de cauce para fortalecer los mecanismos de protección de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y promover el empoderamiento de las mismas para que sean artífices de la defensa y promoción de los derechos e intereses que legalmente les corresponden.

En el pasado año pudimos firmar un [convenio de colaboración con UCA-UCE](#) para colaborar en la realización de actividades orientadas a la consecución de sus respectivos fines y que redunden en el beneficio mutuo, así como en el logro del objetivo común de mejorar la protección y defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía.

La tarea pasa necesariamente por completar la firma de convenios de colaboración con el resto de asociaciones de consumidores más representativas de Andalucía, encontrándonos dando los pasos oportunos para ello.

## 1.11.3 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

Por lo que se refiere a **actuaciones de oficio**, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- Queja 15/0798, dirigida al Ayuntamiento de Granada, la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de Granada, la Subdelegación del Gobierno en Granada y Sevillana-Endesa de Electricidad, relativa a los cortes de luz que viene sufriendo la barriada de La Paz en Granada.

- [Queja 15/1538](#), dirigida al Ayuntamiento de Barbate y la empresa concesionaria Aqualia, relativa a la prestación del servicio de suministro domiciliario de agua en dicha localidad.

- [Queja 15/1930](#), dirigida al Ayuntamiento de Almería y al Servicio Municipal de Aguas (Aqualia), en relación a los cortes de agua a familias en el barrio de La Chanca.

- Queja 15/2135, dirigida a Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, a las ocho Delegaciones Territoriales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales y a dieciséis Ayuntamientos andaluces, para seguimiento del Programa Extraordinario de suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.

- Queja 15/2795, con objeto de sustentar la investigación necesaria para elaborar el Informe Especial sobre Servicios de suministro de agua: garantías y derechos.

- [Queja 15/3016](#) dirigida a la Consejería de la Presidencia y Administración Local, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y Sevillana-Endesa de Electricidad, con objeto de proponer medidas que permitan solucionar el grave problema de la pobreza energética en Andalucía.

- [Queja 15/5767](#), dirigida al Ayuntamiento de Barbate, relativa a la sustitución de contadores realizada por Aqualia en dicho municipio.

Con respecto a la colaboración de las Administraciones con esta Institución la misma ha sido aceptable. No obstante, 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 en el curso de la queja 13/2676 relativa a la falta de respuesta a una petición ciudadana relacionada con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado en relación con la instalación determinados contadores de agua, dirigida al Ayuntamiento de Écija.

- Resolución instando a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar que requiera a la empresa concesionaria de la gestión del servicio de agua para que se atenga al plazo de prescripción de tres años para reclamar el pago de las facturas que expide y, en concreto, para que revise la situación objeto de [queja 14/0465](#), en la que una persona con escasos recursos económicos estaba abonando facturas que podrían haber prescrito.

- Resolución concretada en la necesidad de dar respuesta al recurso de reposición formulado contra la denegación de una autorización de suministro de agua, dirigida al Ayuntamiento de Lanjarón en el curso de la queja 14/3445. En este caso el Ayuntamiento se limitó a indicar que el sentido del silencio era negativo por el transcurso de seis meses, sin que la interesada hubiese presentado el oportuno recurso contencioso-

administrativo. Esta contestación merece a nuestro juicio de su inclusión en el presente Informe Anual, al entender que la privación de una respuesta expresa a las cuestiones planteadas en el recurso supone una vulneración de los deberes legales relacionados con la obligación de resolver y de principios elementales como el sometimiento al derecho, el servicio a los ciudadanos, buena fe y confianza legítima, e igualmente del derecho a una buena administración plasmado en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

**1.12 URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES**

1.12.1	Introducción	380
1.12.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	383
1.12.2.1	Urbanismo	383
1.12.2.1.1	Disciplina urbanística	383
1.12.2.1.1.1	Construcciones ilegales en suelo no urbanizable	383
1.12.2.1.1.2	Construcciones sin licencia o sin someterse a ella en suelo urbano	385
1.12.2.1.2	Gestión Urbanística	385
1.12.2.1.3	Accesibilidad	387
1.12.2.2	Obras públicas y expropiaciones	389
1.12.2.2.1	Necesidad de rentabilizar las infraestructuras	389
1.12.2.2.2	Colaboración interadministrativa	391
1.12.2.3	Transportes, movilidad y tráfico	393
1.12.2.3.1	Transportes y movilidad	393
1.12.2.3.1.1	Usurpación, por la vía de hecho, del espacio público peatonal	393
1.12.2.3.1.2	El uso intensivo del vehículo de motor privado es incompatible con la movilidad sostenible	394
1.12.2.3.1.3	El “eurotaxi” necesita apoyo de los gobiernos locales	395
1.12.2.3.1.4	Pasos a nivel: la siniestralidad que no cesa	396
1.12.2.3.2	Tráfico	397
1.12.2.3.2.1	Los Ayuntamientos deben comprometerse más con la seguridad vial	397
1.12.2.3.2.2	No hemos verificado un aumento en la recaudación por sanciones de tráfico en los últimos años	398
1.12.2.3.2.3	La no conexión de algunos municipios con la Dirección General de Tráfico impide, de facto, que se pueda aplicar el denominado “carne por puntos”	399
1.12.2.3.2.4	El retraso en la resolución de recursos vulnera el derecho a un procedimiento administrativo sin dilaciones	400
1.12.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	402

## 1.12 URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

### 1.12.1 INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones que hemos querido abordar este año, por encontrarse en el epicentro de las políticas de sostenibilidad, es la relativa al reto de **construir un nuevo modelo de ciudad que pasa ineludiblemente por cambios en el modelo de producción y consumo y, desde luego, en el de movilidad.**

En coherencia con este objetivo, organizamos una Jornada sobre [Ciudades Inteligentes, Ciudades Sostenibles](#), en la que quisimos poner sobre la mesa algunas cuestiones que nos parecen ineludibles a la hora de abordar el diseño de las nuevas formas de entender la ciudad.

El impulso de los poderes públicos a la construcción de ciudades inteligentes en el ámbito europeo, estatal, autonómico y local, como un objetivo omnipresente en el discurso público, no debe hacerlos olvidar, como recogimos en las [conclusiones](#) del evento organizado por esta Institución, cuál es el sentido de su creación.

En este contexto, debemos partir de que una ciudad será inteligente si es capaz de conocer las necesidades de la población e impulsar que, desde el sector público y privado, se den respuestas a éstas sin hipotecar la exigencia de sostenibilidad ambiental como principio irrenunciable de cualquier proyecto de desarrollo económico y social. Tal exigencia no es entendible sin la aplicación de las TIC al diseño y ejecución de las políticas públicas y la incorporación de éstas al sector empresarial y la sociedad civil.

Las TIC ofrecen extraordinarias oportunidades para hacer más eficaces y eficientes las políticas públicas y las actividades del sector privado, pero no debemos confundir el medio, es decir la aplicación instrumental de las TIC, con el fin, que no es otro que la construcción de **una ciudad inclusiva y ambientalmente sostenible.**

Aunque es verdad que la incorporación de las TIC para la captación de la información, su valoración y gestión de servicios, supone un extraordinario valor añadido en la eficacia de las políticas públicas, generando una gran oportunidad de negocio para las empresas, son los gobiernos, en sus distintas escalas territoriales, los que deben decidir, desde la participación y la “codecisión”, las necesidades de su incorporación a la gestión de las políticas públicas.

Por tanto, **el hecho de que el sector privado esté muy interesado en colaborar en el despliegue de esta tecnología, la aplicación del “Internet de las cosas”, los “urban lab”, etc., que consideramos muy positivo, no puede hacer olvidar a los gobiernos locales que quienes deben decidir el modelo son ellos y que una ciudad, sino es inclusiva, no es inteligente.**

El carácter transversal de la aplicación de las TIC a los distintos ámbitos sectoriales en los que se concretan las ciudades políticas públicas, medioambiente, educación, cultura, salud, personas mayores, menores, género, etc., hace que la prestación eficaz de los derechos constitucionales y estatutarios, singularmente los denominados derechos sociales, dependan, en gran medida, del uso que se haga de las TIC al configurar las ciudades inteligentes.

Sirva de ejemplo a cuanto comentamos la inaplazable incorporación de las TIC para una ordenación eficiente del tráfico y los transportes que permita, desde la información captada, tomar decisiones inmediatas con incidencia en la movilidad, lo que no sólo repercutirá en la eficiencia del transporte, sino, también, en la

toma de decisiones con efecto sobre la lucha contra el cambio climático y la incidencia en el derecho a la protección de la salud, al minimizar la contaminación atmosférica y acústica.

Asimismo y desde una perspectiva ambiental y de ahorro, en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras, el “Internet de las cosas”, aplicado a las redes de abastecimiento de agua y a la gestión inteligente de los residuos urbanos, tendrá un importante efecto en la mejora de la sostenibilidad.

Finalmente y sin ánimo de agotar las ventajas comparativas que, respecto al modelo actual de gobernanza ofrecen las TIC, no podemos dejar de comentar que **la puesta a disposición de las “big data”, la construcción de plataformas de participación y el fomento del empoderamiento social facilitarán, sin duda, la profundización en un modelo democrático de sociedad y buen gobierno.** En definitiva, en el acierto en el modelo que implantemos de ciudad inteligente nos jugamos mucho desde la perspectiva de los derechos y libertades de la ciudadanía.

La segunda cuestión que queremos traer a colación es la necesidad de hacer una llamada a la reflexión, sería y crítica, sobre el papel que, en los últimos años, están asumiendo los poderes públicos y la sociedad civil a la hora de impulsar medidas para facilitar el pleno disfrute de los derechos constitucionales y estatutarios del colectivo de las personas con discapacidad.

El motivo por el que trasladamos en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía la seria preocupación del titular de esta Institución por la protección de los derechos de este amplio sector de la población se sustenta, fundamentalmente, en el encuentro que hemos mantenido con las ocho federaciones provinciales de Andalucía, representativas de las personas con discapacidad y cuyo contenido ha sido sintetizado en un escrito de [conclusiones](#) del que hemos dado una amplia difusión.

De este encuentro y de tales conclusiones se desprende, sin esfuerzo, que este importantísimo colectivo (en torno al 9% de la población) tiene una sensación de desamparo respecto del mandato -el precepto está redactado en términos imperativos- que nuestra Norma Suprema dicta en su art. 49, en el sentido de que no sólo los poderes públicos deben realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de las personas con discapacidad, a las que «prestarán la atención especializada que requieran», sino que también contempla que «los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos». Esta exigencia también está muy presente en distintos preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía, como los arts. 10.3.16ª, 14, 24, 37.1.4º 5º y 169.2, por lo que no debe, ni puede, ser obviada por el titular de esta Institución.

De hecho, la primera de las conclusiones de esa reunión, que creemos debe ser un punto de referencia para que, en Andalucía y desde una reflexión conjunta, se pongan en marcha medidas en la línea ya dicha, no era otra que:

“Paralización de las políticas públicas sectoriales destinadas a garantizar la inclusión social.

*Del encuentro mantenido se desprende una conclusión general: existe una coincidencia entre los representantes de las Federaciones Provinciales del movimiento asociativo de Personas con Discapacidad en el sentido de que las administraciones públicas están manteniendo una actitud de pasividad, sin precedentes y que, en la práctica, está suponiendo no solo una desprotección sino, en bastantes ocasiones, un significativo retroceso en la garantía de los derechos de este colectivo.*

Como quiera que el motivo de la reunión fue, fundamentalmente, tratar y “chequear” la cuestión de accesibilidad, debemos resaltar que esas carencias y desprotección se concretan, a título meramente enu-

merativo en lo siguiente: inaplicación de programas de evaluación de las políticas públicas, los problemas derivados del otorgamiento de las denominadas “licencias exprés” en locales comerciales, las barreras en el ámbito rural, en los transportes urbanos e interurbanos y en el sector del taxi, los problemas relacionados con el estacionamiento en la zona azul, el uso de los carriles bici, la ineficacia del derecho sancionador, el ocio y el deporte, la peatonalización al servicio de toda la ciudadanía, la necesaria actualización del Decreto 293/2009, de 7 de julio, etc.

Desde estas páginas queremos refrendar el **compromiso de esta Institución con este amplio colectivo para iniciar actuaciones de oficio en relación con las grandes carencias y disfuncionalidades que impiden el libre e igual disfrute de los derechos de la ciudadanía por parte de las personas con discapacidad.**

La tercera cuestión que deseamos comentar es la relativa, también, al compromiso asumido por esta Institución con la protección del derecho constitucional y estatutario a un medio ambiente adecuado y del principio de actuación relativo al uso racional del suelo, violado, una y otra vez, de manera escandalosa y, en la inmensa mayoría de los casos, de forma impune, con motivo de las agresiones que, a causa de la ejecución de construcciones ilegales en suelo no urbanizable que se comenten en nuestra Comunidad Autónoma.

Fieles a ese compromiso, ratificado año tras año en numerosas quejas iniciadas de oficio, informes especiales y participación en foros y debates, **en este ejercicio hemos mantenido un encuentro monográfico con la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en torno a los delitos contra la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.** De esta jornada de trabajo, de cuyas [conclusiones](#) se dio cuenta a todos los Ayuntamientos de Andalucía y los medios de comunicación, se puede extraer, con claridad, una valoración general: existe un criterio favorable a la regulación de estos delitos en el Código Penal a la vista de que el interés protegible, los valores ambientales y territoriales del suelo no urbanizable, es extraordinariamente relevante para la protección de los intereses públicos previstos en el derecho constitucional y estatutario a un medio ambiente adecuado, el uso racional del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales. El legislador, al incluir estas conductas como delictivas en el código punitivo, lo que hizo fue mostrar su sensibilidad hacia la necesidad de proteger el suelo de mayor valor ecológico de nuestro territorio.

No obstante, lo cierto que continúan cometándose estos delitos, cuando serían perfectamente evitables si existiera una mayor colaboración de los Ayuntamientos en aras de evitar que los hechos consumados se impongan a la Ley. **Esa pasividad de nuestros gobiernos locales debe terminar y ser sustituida por una actitud proactiva en defensa de los intereses generales y la protección del derecho a un medio ambiente adecuado.**

A ese compromiso, que se ratificó en el encuentro mantenido en Granada, no ayuda que, a veces, se envíen “mensajes” en forma de propuestas normativas, o declaraciones públicas, que abogan por una regularización que, actualmente, no tiene amparo legal, de construcciones y urbanizaciones que se ejecutaron al margen de la ley, democráticamente aprobada y que exteriorizan conductas, en muchos casos, tipificadas como infracciones urbanísticas muy graves y delito que no han prescrito.

Únicamente cuando las agresiones al suelo no urbanizable dejen de ser una constante en nuestra Comunidad Autónoma y pasen a ser una cuestión del pasado se podrá reflexionar sobre qué medidas se podrían adoptar, valorando caso por caso, sobre las construcciones, edificaciones y urbanizaciones cuya infracción o delito, según los casos, no haya prescrito.

Por último, dedicamos un breve comentario que nos han suscitado dos quejas de oficio de compleja y extrema tramitación que, en relación con la aplicación del **derecho sancionador en materia de tráfico**, hemos ultimado durante este ejercicio.

La primera de ellas, [queja 13/4272](#) se centraba en una línea de investigación sobre si, en los últimos años y como consecuencia de la crisis económica, se vienen imponiendo un mayor número de sanciones de tráfico con una finalidad claramente recaudatoria en el ámbito local; otra cosa sea en el estatal, donde parece que sí han aumentado significativamente, según los medios de comunicación, la cantidad y cuantía de las sanciones de tráfico impuestas.

La larga investigación, con gran recopilación de datos y una positiva colaboración de los Ayuntamientos, nos ha llevado a la [conclusión](#) de que no es cierto que, con carácter general y salvo excepciones, los Ayuntamientos hayan aumentado la recaudación de sus ingresos durante estos años de crisis, habiéndose mantenido, incluso disminuido en bastantes casos, el número de sanciones impuestas, si bien es verdad que cada vez son más efectivos en la ejecución de las sanciones.

Por otro lado, en la [queja 13/6365](#) la inmensa mayoría de los municipios ha mostrado una actitud positiva ante nuestra propuesta de que, sin perjuicio del respecto al principio de unidad de caja y de manera en cierta medida similar a lo que acontece en la Administración del Estado, al menos un importe similar a lo recaudado con la imposición de multas se destine a objetivos relacionados con la seguridad vial.

## 1.12.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

### 1.12.2.1 Urbanismo

#### 1.12.2.1.1 *Disciplina urbanística*

##### 1.12.2.1.1.1 Construcciones ilegales en suelo no urbanizable

De acuerdo con el compromiso adquirido por la Institución con la protección de suelo no urbanizable, este año vamos a dedicar nuestro comentario sobre la disciplina urbanística a tres quejas de oficio a cuya apertura procedimos con objeto de hacer un seguimiento de las actuaciones que vinieran realizando las Administraciones Públicas para hacer cumplir unas sentencias en las que se había acordado la **demolición de construcciones edificadas sin autorización** en este suelo. Al mismo tiempo, tales iniciativas tenían por objeto impulsar medidas para determinar si las autoridades y/o funcionarios locales habían incurrido en responsabilidad por su actitud pasiva ante tales infracciones.

La [queja 15/0748](#) la iniciamos cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) había emitido una diligencia por la que se daba un plazo de diez días hábiles a la Junta de Andalucía y al Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán (Sevilla) para que informaran

sobre qué actuaciones y resoluciones habían adoptado a fin de demoler el edificio construido, en el citado municipio, que iba a albergar a una **Escuela de Hostelería**.

En esta actuación de oficio nos dirigimos tanto al Ayuntamiento como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para conocer, en síntesis, la razón de que se aprobara una modificación del planeamiento en un intento de legalizar la actuación en vez de instruir la anulación de oficio de la licencia otorgada, así como para saber si se iban a iniciar actuaciones para determinar si se había incurrido en responsabilidad por parte de autoridades y/o funcionarios en los términos del art. 145.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En su respuesta, la Consejería nos dijo que había optado por facilitar la tramitación de la modificación del planeamiento a petición del Ayuntamiento, al contar con el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía, el informe favorable de Cultura y la Declaración de Impacto Ambiental. No deja de sorprendernos la alusión que hace al citado Dictamen cuando la sentencia se ha expresado con absoluta claridad sobre los límites a la modificación del planeamiento urbanístico.

Por su parte, el Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán, a la fecha de cierre de este informe no había emitido la información solicitada, pese a las gestiones realizadas desde esta Institución.

En cuanto a la [queja 15/1778](#) la iniciamos cuando conocimos, en la [Jornada de Coordinación que hemos mantenido con la Fiscalía Superior de Andalucía sobre delitos contra la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente](#), los problemas existentes para conseguir la **efectiva ejecución de las sentencias que ordenan una demolición** pues, cuando los órganos judiciales requieren la colaboración de la Administración Autonómica, en este caso la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se encuentran con el obstáculo de que, desde hace aproximadamente dos años, reciben una notificación manifestando que se carece de consignación presupuestaria o que la partida «ad hoc» está agotada, por lo que no puede prestar la colaboración que se demanda.

Por ello, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio formulando Recomendación para que, en observancia de los principios constitucionales, estatutarios y legales de cooperación, coordinación y eficiencia, a la mayor urgencia y previos los trámites legales oportunos, se adoptaran cuantas medidas fueran necesarias para que, en los supuestos que proceda, la Consejería, dotándose de la consignación presupuestaria para ello, preste la debida colaboración a los jueces y tribunales para ejecutar las sentencias, cambiando con ello una situación que, a todas luces, resulta insostenible e inaceptable en un Estado de Derecho.

En este caso, la citada Consejería nos informó, en síntesis, que iba a proponer un aumento en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de la cuantía asignada a las finalidades señaladas, a fin de que fuera atendida por los órganos competentes para la aprobación del presupuesto. Con ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por último, debemos citar la [queja 14/4885](#) en la que dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando **el Ayuntamiento** de Albox (Almería) nos informó que **quedó eximido, judicialmente, de la responsabilidad civil por la construcción de viviendas en suelo no urbanizable en el municipio**. Esta queja se había abierto para investigar posibles responsabilidades de autoridades y/o funcionarios, por acción u omisión, en la ejecución de viviendas construidas ilegalmente en suelo no urbanizable.

## 1.12.2.1.1.2 Construcciones sin licencia o sin someterse a ella en suelo urbano

En cuanto a las quejas iniciadas a instancia de parte, tenemos que destacar la [queja 13/0405](#) en la que el interesado, representante de una entidad comercial dedicada a actividades hosteleras, **denunciaba el silencio del Ayuntamiento de Sevilla a su solicitud de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la licencia otorgada por la Gerencia Municipal de Urbanismo a otra entidad comercial para la reforma de un establecimiento hostelero situado en la calle Betis de Sevilla.**

Tras varias actuaciones con el Ayuntamiento, conocimos que la entidad denunciada no cumplía con las condiciones impuestas para la concesión de la licencia de obras de reformado y de ocupación, por lo que la Gerencia Municipal de Urbanismo había comenzado los trámites para la revocación de la licencia de obras concedida de forma provisional en su día. Por ello, interesamos que nos mantuvieran informados de la resolución que finalmente se dictara pero, a pesar de nuestras actuaciones, el Ayuntamiento no respondió a esta petición de informe.

Ante la falta de colaboración del citado Ayuntamiento, tuvimos que formular al mismo Recordatorio de deberes legales, entre otros, de colaboración con esta Institución, de los arts. 42.1 de la Ley 30/1992 y 181 y ss. del capítulo V del Título VI de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que establecen los procedimientos a seguir para la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.

También formulamos Recomendación para que, en cumplimiento de la normativa anteriormente mencionada, continuaran las actuaciones precisas en este asunto por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo ya que, dada su ausencia de respuesta, ignorábamos si finalmente había quedado restablecido el orden jurídico perturbado, tras la revocación de la licencia de obras provisional cuya condición fue incumplida.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, finalmente no obtuvimos respuesta a esta resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta a nuestra resolución.

## 1.12.2.1.2 Gestión Urbanística

En este apartado, citaremos la [queja 14/0933](#) en la que el interesado nos exponía que, en su día, presentó ante el Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) escrito solicitando que, dadas las competencias municipales de tutela sobre la **Entidad Urbanística de Conservación “Costa Esuri”**, se pronunciara acerca de una serie de cuestiones afectantes a la misma. Añadía que, pasado un amplio plazo y a pesar de las posteriores gestiones que había efectuado, el escrito presentado no había obtenido respuesta.

Tras dirigimos el Ayuntamiento, éste nos dio traslado de un escrito de la empresa gestora de la entidad urbanística de conservación, que trasladamos al interesado para que este nos remitiera sus alegaciones y consideraciones. Cuando recibimos las mismas, nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento con objeto de que emitiera un pronunciamiento propio acerca de las solicitudes de tutela que, al amparo de la normativa urbanística, el reclamante había formulado, señalando si las estimaba o, de no ser así, que se nos aclararan las razones por las que ello no se considerara procedente.

Este escrito no obtuvo respuesta, por lo que tuvimos que recordar al Ayuntamiento de Ayamonte su obligación legal de colaborar con esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, así como de los arts. 42.1 de la Ley 30/1992 y 153.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, recomendándole, además, que se pronunciara, de forma expresa y sin dilaciones, acerca de la solicitud del interesado para que el Ayuntamiento ejerza sus competencias de tutela sobre la Entidad Urbanística de Conservación “Costa Esuri”, informándole al respecto.

Sin embargo y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, el Ayuntamiento de Ayamonte no respondió a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de la citada Alcaldía-Presidencia a nuestra resolución.

Un caso singular fue el de la [queja 14/3205](#), que iniciamos de oficio a causa de la **ausencia de desarrollo de la previsión del PGOU de ejecución de un paseo público en la orilla derecha de la dársena del Guadalquivir desde el puente de las Delicias hasta el puente de San Telmo de Sevilla**. Después de varias actuaciones con la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla tuvimos conocimiento de que, en síntesis, con fecha 22 de mayo de 2013 fue suscrito un Convenio de Colaboración con la Autoridad Portuaria de Sevilla para la formulación y tramitación de una innovación del Plan Especial del Puerto en la zona identificada como cabecera actual del Puerto.

Tras informar del objeto de este Convenio, se manifestaba que se instrumentó la colaboración de ambos organismos mediante la constitución de una Comisión de Seguimiento que solamente se ha reunido en una ocasión, añadiendo que el Ayuntamiento estaba a la espera que la Autoridad Portuaria presentara la documentación de ordenación desarrollada de cada una de las zonas que configuran el ámbito de actuación, para convocar una nueva sesión de la Comisión de Seguimiento y analizar las propuestas presentadas. Añadía que, a tal efecto, había remitido escrito a la Autoridad Portuaria por ser conveniente que se retomara la agenda de planificación acordada y los compromisos adquiridos en la firma del Convenio.

De acuerdo con todo ello, recabamos informe de la Autoridad Portuaria de Sevilla, solicitando que nos mantuviera informados de las causas por las que no se ha seguido impulsando el Convenio de Colaboración entre esas dos administraciones, nos señalara su posicionamiento sobre lo expresado por el Ayuntamiento y, en todo caso, nos indicara las actuaciones desarrolladas por su parte para la formulación y tramitación de la innovación del Plan Especial del Puerto.

Pues bien, recibimos respuesta de la Autoridad Portuaria de Sevilla de la que se desprendía, en síntesis, que los títulos concesionales que tienen varias Asociaciones sobre terrenos que pudieran afectar a la construcción del paseo fluvial no impedirían en modo alguno el desarrollo de las previsiones del PGOU en tal sentido toda vez que, una vez concretada la ordenación de la zona, deberían ser revertidos en el plazo máximo de tres meses sin indemnización alguna. Añadía que la construcción del paseo fluvial está expresamente contemplada en el Plan Especial del Puerto de Sevilla, por lo que su ejecución resulta viable sin modificación alguna de dicho planeamiento especial. En cuanto al Convenio de Colaboración con el Ayuntamiento, se afirmaba que se están realizando los trabajos de definición de las distintas alternativas sin que, en todo caso, esté prevista la eliminación de la posibilidad de ejecución del paseo de ribera.

Por todo ello, la Autoridad Portuaria de Sevilla concluía que el Ayuntamiento podría solicitarle *“el correspondiente título administrativo o suscripción de convenio que ampare la ejecución por parte del referido Con-*

*sistorio del referido paseo fluvial (necesaria la previa definición técnica del mismo mediante el correspondiente proyecto), debiéndose tramitar expediente a tal efecto...”*

Por ello, [formulamos](#) a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Sugerencia para que, dado que las previsiones del PGOU deben ser vinculantes, teniendo en cuenta, además, que nos encontramos ante una actuación de interés general que lo que pretende es poner en valor y al servicio de la ciudadanía un espacio de dominio público para destinarlo a ocio y esparcimiento de la población, se adoptaran las medidas oportunas para que, de acuerdo con aquellas previsiones y previos los trámites legales oportunos, se proceda a la ejecución del paseo fluvial previsto en el PGOU de Sevilla y, consecuentemente, quede garantizada, tal y como pretendía éste, *“la apropiación pública de los márgenes fluviales y su utilización por parte de los ciudadanos”* desde el puente de las Delicias hasta el puente de San Telmo.

Ello sin perjuicio de que, en la medida de lo posible y siempre desde la legalidad, se compatibilicen los usos públicos y los privados de quienes, amparados en el ordenamiento jurídico, necesitan también utilizar este espacio para desarrollar las actividades propias de las entidades existentes en los alrededores de la ribera del río.

Respecto de estos intereses estimamos que, en ningún caso, puede suponer una privatización, como «de facto» está ocurriendo en distintos tramos de este espacio, el uso público y general. En la fecha de cierre del presente Informe, continuamos esperando una respuesta que no acaba de llegar del Ayuntamiento de Sevilla.

### **1.12.2.1.3 Accesibilidad**

En la [queja 13/2723](#) en la que el interesado denunciaba diversos incumplimientos de la normativa de **accesibilidad en las calles Pío X y Villamanrique del municipio sevillano de Pilas**, formulamos en 2014 una resolución a su Alcaldía-Presidencia ante la falta de respuesta a nuestros escritos por parte del Ayuntamiento, recordándole el deber de colaboración con esta Institución y Recomendación para que los pasos peatonales de estas dos calles de la población, recientemente reformadas, se adaptaran a la normativa de accesibilidad y dejaran de constituir una barrera urbanística.

Tras la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento conocimos que se había aceptado esta resolución por cuanto habían quedado subsanados, tras las obras de reurbanización de las citadas calles, los problemas de accesibilidad existentes en los pasos de peatones allí ubicados, con lo que dimos por [concluidas](#) nuestras actuaciones en esta queja.

En cuanto a las actuaciones de oficio realizadas por esta Institución, tenemos que destacar la [queja 14/0974](#), que en este año hemos dado por concluidas cuando el Ayuntamiento de Sevilla nos ha informado de las actuaciones que iba a realizar para dotar de **accesibilidad a las obras que se estaban realizando en el Parque del Guadaíra, en la zona sur de Sevilla**.

También hemos concluido nuestra intervención en la [queja 14/2462](#) que abrimos al conocer que el Ayuntamiento de Sevilla estaba utilizando grandes macetones en un espacio peatonal del centro que impedían el paso de personas con movilidad reducida.

En este caso, y tras las diversas actuaciones realizadas con el Ayuntamiento de Sevilla, en un primer momento la Oficina de Accesibilidad nos dio cuenta de las gestiones que desarrollaba ante las distintas ins-

tancias municipales para que quedara garantizado el cumplimiento de la normativa de accesibilidad, añadiendo que efectivamente los macetones instalados eran desplazados con frecuencia dificultando la accesibilidad del acerado, por lo que se había trasladado este problema al Departamento de Conservación para que, a la mayor brevedad, quedaran fijados en su posición idónea.

Finalmente, la Delegación Municipal del Distrito Casco Antiguo, en lo que se refiere a la ocupación del acerado de diversas calles del centro de la ciudad con macetones que dificultaban el tránsito de los peatones, nos indicaba que, tras constatarse que los desplazamientos de los citados macetones ocasionaban dificultades en el tránsito peatonal, se había acordado su vaciado y limpieza y, tras ello, su fijación en el suelo, respetando la normativa de accesibilidad para evitar su posible desplazamiento. A raíz de ello, procedimos al archivo de la actuación de oficio.

Finalmente, en la [queja 15/4136](#) nos hemos dirigido a los municipios andaluces de más de 50.000 habitantes a fin de que adopten las medidas legales oportunas para ordenar la **retirada inmediata de todas las instalaciones que ocupen el espacio público sin contar con autorización** y que, de alguna manera, limiten y/o dificulten el uso del espacio peatonal ya que, a veces, suponen un riesgo para los desplazamientos peatonales y, con frecuencia, implican una vulneración de las normas de accesibilidad.

Consideramos que, en caso de mantenerse una actitud pasiva por parte de los responsables municipales, en la mayoría de los municipios se terminará agravando seriamente el deterioro, en términos de funcionalidad y accesibilidad, que está teniendo ya el espacio público peatonal de nuestras ciudades como consecuencia de la diversidad de instalaciones y mobiliario urbano que, sin criterio adecuado y la mayoría de las veces de forma ilegal, se está instalando en estos espacios.

A la vista de los hechos que describimos en nuestro escrito y teniendo en cuenta que los desplazamientos peatonales constituyen un pilar básico del modelo de movilidad sostenible por el que deben apostar todas las ciudades y que resulta exigible que todos los espacios respondan a unos adecuados estándares de seguridad, accesibilidad y calidad, formulamos a las Alcaldías-Presidentencia de los municipios de más de 50.000 habitantes, Recomendación para que:

*“1. A la mayor brevedad posible se adopten medidas para ordenar la retirada inmediata de todas las instalaciones de esta naturaleza que estén ocupando el espacio público sin contar con autorización alguna y que, de alguna manera, limitan y/o dificultan el uso y disfrute del espacio peatonal y que, a veces, suponen un riesgo para los desplazamientos peatonales y, con frecuencia, implican una vulneración de las normas de accesibilidad.*

*2. Que, en caso de incumplimiento, al tratarse de ocupaciones de hecho del dominio público destinado a un uso general de la población que, en muchos supuestos, suponen una vulneración de las normas citadas, se proceda por el Ayuntamiento, previos los trámites legales oportunos, a su retirada por ejecución subsidiaria.*

*Esta resolución la hemos enviado a todos los municipios andaluces de más de 50.000 habitantes desde el convencimiento de que, si continúa manteniéndose esta actitud pasiva por parte de los responsables municipales, en la mayoría de los municipios se terminará agravando seriamente el deterioro, en términos de funcionalidad y accesibilidad, que está teniendo ya el espacio público peatonal de nuestras ciudades como consecuencia de la diversidad de instalaciones y mobiliario urbano que, sin criterio adecuado, la mayoría de las veces de forma ilegal, se está instalando en estos espacios”.*

### 1.12.2.2 Obras públicas y expropiaciones

#### 1.12.2.2.1 Necesidad de rentabilizar las infraestructuras

Como otros años, también en este ejercicio hemos abierto diversas quejas de oficio con motivo de la **paralización y nula conservación y mantenimiento de infraestructuras en curso de ejecución**, algunas ya terminadas, por cuanto que la inversión pública que conlleva su ejecución se realiza, básicamente, con cargo a los impuestos de la ciudadanía y es de difícil justificación, en términos de buen gobierno, como venimos defendiendo año tras año, que no se hayan terminado o se posponga su funcionamiento.

Un ejemplo de este tipo de actuaciones de oficio es la [queja 15/4140](#) que iniciamos cuando conocimos que el **punto limpio situado en la zona de Camposoto**, en el municipio gaditano de San Fernando, construido hace 5 años y financiado con el denominado “Plan E”, no había entrado en funcionamiento. Por ello, nos dirigimos al Ayuntamiento de San Fernando para conocer, además de los plazos de ejecución y los costes de esta infraestructura, los motivos por los que aún no estaba en funcionamiento y, en su caso, la fecha prevista para el inicio de sus actividades. Durante 2016, continuaremos nuestras gestiones en torno a este asunto.

Tras las actuaciones que hemos realizado en otros años sobre esta misma cuestión hemos dado por concluida la tramitación de la [queja 13/2663](#), que iniciamos por el abandono de la infraestructura prevista como **intercambiador de transportes construida en el municipio sevillano de Mairena del Aljarafe**, que tuvo un importante coste económico.

Tras dirigimos tanto a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, y al Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe, de las respuestas que recibimos se desprendía, en síntesis, que los contactos mantenidos entre la Administración Autonómica y Local para acordar una solución a este asunto habían resultado infructuosos.

Ante este resultado infructuoso de las actuaciones para que el intercambiador de transportes construido en la citada localidad –actualmente ejecutado pero sin entrar en funcionamiento- fuera una realidad [formulamos](#) resolución, a finales del ejercicio 2014, en la que recomendamos a ambas administraciones que continuaran sus conversaciones con la finalidad que adoptar las medidas necesarias para la puesta en funcionamiento del mismo y, en el supuesto de que no se considerara viable, se adoptaran las medidas necesarias para garantizar su conservación y minimizar, en lo posible, la depreciación de su inutilización por el paso del tiempo y los posibles actos vandálicos que se pudieran producir.

Si bien el Ayuntamiento aceptó la primera recomendación, de las respuestas obtenidas de éste y de la Dirección General de Movilidad se desprendía, con claridad, que el intercambiador no se iba a poner en funcionamiento. Por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones dando cuenta en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía de la discrepancia de ambas administraciones con nuestra resolución.

Otro ejemplo de este tipo de actuaciones que realizamos es la [queja 15/4455](#), que abrimos de oficio cuando tuvimos conocimiento del **estado en que se encuentra el Paseo Rey Juan Carlos I, en Sevilla**, que viene sufriendo, desde hace años, un extraordinario deterioro, singularmente desde la Pasarela de la Cartuja hasta el Puente de la Barqueta.

En este caso, la infraestructura sí se había inaugurado en su día, pero posteriormente ha sufrido un extraordinario deterioro, por lo que hemos [formulado](#) a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, además de un recordatorio sobre sus competencias en materia de conservación, protección y mejora de los bienes de las Corporaciones Locales, una Recomendación a fin de que manifieste su compromiso para que, en el próximo ejercicio presupuestario, se establezca la dotación necesaria para aprobar y ejecutar el proyecto de arreglo del paseo Rey Juan Carlos I y, asimismo, Sugerencia para que proceda, con la mayor brevedad posible, a realizar las mínimas obras de conservación que sean necesarias para que el viario resulte transitable en condiciones de seguridad.

Iniciamos en su día una actuación de oficio ([queja 13/1705](#)) para conocer la situación en la que se encontraba el **sistema tranviario del municipio de Jaén**, que, según las noticias a las que tuvo acceso esta Institución, estaba teniendo diversas dificultades para su puesta en funcionamiento, a pesar de que ya se habían invertido en esta infraestructura unos 100 millones de euros.

En la misma y tras conocer la paralización de la entrada en funcionamiento del tranvía de la ciudad, debido a que los estudios previos realizados carecieron del rigor exigible, [formulamos](#) a la Consejería de Fomento y Vivienda y al Ayuntamiento de Jaén resolución para que, a la mayor brevedad posible, decidieran, de forma convenida, si, a medio plazo, iba a ponerse en funcionamiento esta infraestructura, acordando la fecha aproximada y las condiciones en que ello se produciría.

En caso negativo, es decir si no era posible el establecimiento del funcionamiento del tranvía, recomendábamos que se adoptaran las medidas necesarias para evitar su deterioro, de forma que se minimizara su depreciación en el tiempo, se estudiaran los posibles usos alternativos de este espacio público que permita rentabilizar el gasto y se investigaran las posibles responsabilidades, de toda índole, en las que se hubiera podido incurrir ante la innegable lesión patrimonial causada a las arcas públicas como consecuencia de la no entrada en funcionamiento de una infraestructura tan costosa.

Respecto del Ayuntamiento de Jaén y después de las actuaciones realizadas, finalmente no recibimos respuesta a nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionando expresamente esta falta de respuesta de la autoridad municipal.

En cuanto a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, en su respuesta reiteraba, en síntesis, su interés en la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén y su intención de colaborar con la Administración Municipal, añadiendo que el gasto que puede suponer ello para las arcas municipales podría ser minimizado y racionalizado en el marco de una coordinación entre los diferentes modos y medios de transporte de Jaén.

En fin, formalmente cabría entender que aceptaba la resolución formulada por esta Institución, pero, sin embargo, no se nos adelantaba iniciativa alguna tendente a que, de forma convenida, la Administración Autonómica y el Ayuntamiento de Jaén adopten una decisión acerca de si, a medio plazo, va a ponerse en funcionamiento esta infraestructura y las condiciones para el establecimiento del servicio, concretando una fecha para ello. Tampoco se proponían alternativas, ni medida alguna, más allá de su ofrecimiento de colaboración, para evitar el deterioro de esta infraestructura o para propiciar otros usos temporales de la misma.

Tampoco se nos contestaba positivamente a nuestra Recomendación de apertura de una investigación a fin de determinar las posibles responsabilidades de toda índole en que se hubiera podido incurrir ante la

inegable lesión patrimonial causada a las arcas públicas como consecuencia de la no entrada en funcionamiento de una infraestructura tan costosa. Por tanto, no podíamos entender que hubiera sido aceptada nuestra resolución en el plano concreto y material del problema, ya que seguíamos encontrándonos en una clara imposibilidad de determinar una fecha para la puesta en marcha de esta infraestructura, ni para un uso alternativo de la misma, ni se delimitaba responsabilidad alguna por esta inaceptable situación. Ello nos llevó, también, a incluir esta actuación en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, mencionado expresamente que la citada Dirección General de Movilidad sí respondió a nuestra resolución, aunque entendimos que no había aceptado su contenido.

A principios del ejercicio 2016 hemos vuelto a recibir nuevo escrito de la Dirección General de Movilidad defendiendo que han cumplido estrictamente las obligaciones que asumió en su día, en el marco del convenio firmado con el Ayuntamiento de Jaén y, asimismo, que han ofrecido a éste *“estudiar la posibilidad de crear un grupo de trabajo para estudiar conjuntamente las alternativas técnicas y económicas de explotación del tranvía de Jaén”*.

#### **1.12.2.2 Colaboración interadministrativa**

En su día, el Defensor del Pueblo Andaluz inició de oficio la [queja 13/4209](#) destinada a conocer las causas y, en su caso, las soluciones que se hubieran previsto, ante los importantes **retrasos que se estaban produciendo en la puesta en servicio del tranvía metropolitano de la Bahía de Cádiz y, singularmente, en lo que concierne a la Línea 1 a su paso por San Fernando y Chiclana de la Frontera**.

Aunque ADIF no nos aclaró cuáles eran los obstáculos técnicos para esta puesta en funcionamiento, la Consejería de Fomento y Vivienda nos había informado que *“la causa de la falta de firma debe tener una causa sobrevenida pues a la fecha existía un principio de acuerdo, concretado además en determinados grupos de trabajo técnicos, que estaban desarrollando su actividad con normalidad, sin que conste a esta Consejería ningún impedimento técnico para su normal desarrollo”*.

Por todo ello y así se lo trasladamos a ambos organismos, consideramos necesario que, a la mayor brevedad posible, se adopte, de forma convenida entre ambas Administraciones Estatal y Autonómica, una decisión acerca de si, a medio plazo, va a firmarse el anunciado Protocolo de Colaboración, de forma que fuera posible poner en funcionamiento esta infraestructura.

Tras remitir estos escritos de cierre, en el último trimestre del ejercicio recibimos un nuevo escrito de ADIF manifestando, en síntesis, que se habían seguido manteniendo contactos con representantes de la Agencia de Obra Pública de Andalucía con el objetivo de solucionar aquellos aspectos y requisitos técnicos previos a la conexión de las redes tranviaria y ferroviaria en las que, en aquellos momentos, se estaba trabajando.

Se aclaraba que se trataba del primer caso de conexión de redes de este tipo y que ello era precisamente lo que determinaba que la Administración Autonómica, conforme a lo requerido por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, debiera justificar adecuadamente que había realizado los pertinentes análisis de riesgos que ello implicaba; añadía que ello debería ir acompañado del compromiso expreso de la empresa operadora que explotara estos servicios de que asumía las medidas mitigadoras resultantes del análisis de riesgos o las restricciones de uso de los vehículos tranviarios por la red ferroviaria. Todo ello constituirían requisitos previos

para la firma de cualquier Protocolo o Convenio cuya posibilidad planteó esta Institución en el curso de la tramitación de este expediente de queja.

A la vista de la última comunicación de ADIF instamos a ambas partes para que los contactos reiniciados permitan alcanzar finalmente, previo el cumplimiento de los condicionantes técnicos y de seguridad anteriormente reseñados, la firma del necesario Protocolo de Colaboración de forma que sea posible poner en funcionamiento esta infraestructura.

En la [queja 14/3516](#), se dirigió a nosotros el presidente de una asociación vecinal denunciando el **estado del cauce del río Antas** a su paso por Vera (Almería), que, a su juicio, suponía un importante riesgo de inundación con posibles consecuencias perjudiciales para personas y bienes.

Después de las devastadoras inundaciones del día 28 de septiembre de 2012 en la desembocadura del citado río en la costa de Vera, no se habían realizado las actuaciones de protección precisas por parte de ninguna administración.

La Administración Autónoma manifestó que venía cumpliendo incluso en el año 2014 con sus competencias de mantenimiento de cauces ante avenidas ordinarias, pero que no pueden afrontar actuaciones de prevención de avenidas extraordinarias, competencia que atribuye a la Administración Central que debería afrontar la laminación y encauzamiento que se demanda, contando con la colaboración de la Administración autónoma y Municipal.

La Dirección General del Agua, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a la que nos dirigimos en vía de colaboración, consideraba que habría de ser en el marco de la planificación hidrológica donde los intereses estatal y autonómico encuentren un punto de partida para la colaboración e integración de actuaciones prioritarias de cada parte en un objetivo común, a concretar en un convenio de colaboración.

Después de distintos informes, [formulamos](#) a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Sugerencia para que, ante la controversia existente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se planteara este conflicto competencial en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado que, entre sus funciones, ostenta la deliberación, la realización de propuestas y, si procede, la adopción de acuerdos con relación a los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución. Ello, salvo que encuentren otras vías de colaboración que hicieran innecesario acudir a la mencionada Comisión.

Como respuesta a esta resolución, la citada Consejería, en escrito de la Viceconsejería, nos trasladó el compromiso de solicitar una nueva reunión con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para tratar específicamente de la obra de "*Laminación de avenidas y regulación del río Antas*" y, en general, todas aquellas actuaciones que vinieran afectadas por un conflicto competencial similar. En cuanto a la limpieza del cauce del citado río, nos informaba de las actuaciones que se realizaron a finales de 2014, que complementaban otras ejecutadas en los años 2012 y 2013 con objeto de limitar los riesgos de inundaciones por avenidas torrenciales.

Otro ejemplo de este tipo de actuaciones, en este caso de oficio, es la [queja 14/4115](#) que abrimos por los **retrasos en la construcción de una pasarela peatonal sobre la carretera A-8057, que conectaría el polígono PISA con las instalaciones del Metro**, salvando la citada carretera, en el término municipal de Mairena del Aljarafe, Sevilla. Nos dirigimos tanto al Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe como a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda.

Del contenido de la respuesta municipal cabía concluir, a juicio de esta Institución y entre otras consideraciones, se reconocía que efectivamente se encargó la redacción del proyecto de pasarela pero que se hizo con la intención de que, por parte de la Consejería competente, *“se incluyera en el ámbito de la obra de Plataforma Reservada, puesto que la ejecución del tranvía en superficie no vendría sino a incidir en la difícil comunicación y movilidad peatonal y ciclista entre el PISA y la estación de metro de Ciudad Expo”*.

Se añadía que *“parece lógico pensar que las soluciones tendentes a la intermodalidad de transportes, con el favorecimiento del uso del transporte público, sea una competencia de carácter prioritario por parte del ente autonómico, pero ya sabemos el posicionamiento que éste mantiene al respecto en estos asuntos...”*

A la vista de que nos encontrábamos ante un nuevo desencuentro entre Administraciones, cabía concluir, con toda cautela, que la ausencia de estos pasos previos ha podido resultar determinante para que, en la actualidad, esta amplia demanda ciudadana de una infraestructura de cuya necesidad no parecen existir dudas, no haya podido ser ejecutada y tampoco se aprecie que exista posibilidad de que lo vaya a ser a corto o medio plazo.

En base a ello, [formulamos](#), Sugerencia en el sentido de que, de manera conjunta, el Ayuntamiento y la Dirección General de Movilidad constituyan una comisión técnica a fin de determinar la idoneidad y rentabilidad social de ejecutar y poner en servicio esta infraestructura, ofreciendo una solución técnica a la demanda de movilidad existente en esta zona.

### 1.12.2.3 Transportes, movilidad y tráfico

#### 1.12.2.3.1 Transportes y movilidad

##### 1.12.2.3.1.1 Usurpación, por la vía de hecho, del espacio público peatonal

El Defensor del Pueblo Andaluz, ante la **usurpación del espacio público peatonal** (entre otras y sólo a título de ejemplo, instalación, sin autorización o excediéndose de ella, de terrazas y veladores; instalaciones ilegales de kioscos, cartelería o inadecuada ubicación de mobiliario urbano y, de manera singular, la invasión de aceras y otros espacios peatonales por vehículos indebidamente estacionados), ha sugerido a todos los Ayuntamientos de Andalucía de más de 10.000 habitantes, en la [queja 15/1813](#), abierta de oficio que incluyan en sus planes de inspección una intervención específica destinada a terminar con estas conductas incívicas que generan riesgos para la seguridad vial de peatones y conductores, obstáculos para la seguridad y negativas consecuencias en la conservación del espacio público peatonal.

En definitiva, creemos que, a la hora de perseguir las infracciones en materia de tráfico es muy importante establecer objetivos que prioricen las intervenciones de la Policía Local. En este contexto y a la vista de la naturaleza insolidaria e incívica de estas infracciones y del riesgo que conlleva estacionar los vehículos sobre las aceras y otros espacios destinados al uso peatonal –infracciones que el legislador decidió, en tales supuestos, calificar como graves-, sorprende la habitualidad con la que infinidad de conductores infringen esta normativa.

Justamente por ello, hemos [formulado](#) una Sugerencia a estos municipios para que incluyan en sus planes de inspección llevar a cabo una inspección específica destinada a terminar con estas conductas incívicas que

generan riesgos para la seguridad vial de peatones y conductores, obstáculos para la accesibilidad y negativas consecuencias en la conservación del espacio público peatonal.

#### 1.12.2.3.1.2 El uso intensivo del vehículo de motor privado es incompatible con la movilidad sostenible

Desde distintos foros, asociaciones, agentes públicos, medios de comunicación, etc., se viene insistiendo, cada vez más, en la insostenibilidad de un modelo de movilidad en nuestras ciudades que descansa, fundamentalmente, en el uso del vehículo a motor de titularidad privada.

Ni el calentamiento global, ni la contaminación atmosférica, ni la contaminación acústica que, en el día a día, provoca su uso toleran el mantenimiento preferente de este medio de desplazamiento en el largo plazo. A todo ello hay que añadir el altísimo consumo de suelo de dominio público y el alto coste económico, en términos comparativos, que demanda este medio de transporte.

Sin embargo, cuando buscamos medios alternativos para impedir la congestión del tráfico, su ineficacia y la prolongación de los efectos negativos mencionados, vemos que algunas de estas medidas son, en general, bien aceptadas, como por ejemplo el fortalecimiento de los transportes públicos o la creación de carriles bici. Pero, por el contrario, cuando se adoptan medidas de restricción del tráfico en determinadas zonas o calles, o se establecen estacionamientos limitados o la denominada ORA, suelen surgir importantes conflictos vecinales, sociales, etc.

No corresponde a esta Institución, en modo alguno, proponer y, aún menos, establecer el modelo de ordenación del tráfico, aunque sí somos conscientes que el futuro pasa necesariamente por un **modelo de movilidad sostenible que implica el establecimiento de un potente transporte colectivo, el uso de la bicicleta y el fomento de la movilidad peatonal.**

Ahora bien, lo que sí estamos completamente convencidos es que el diálogo, la confrontación de puntos de vista y el consenso final es la vía que puede garantizar, a largo plazo, la adhesión social y la eficiencia de las medidas que se adopten en relación con la ordenación del tráfico y la movilidad sostenible.

En este contexto, admitimos a trámite la [queja 14/3255](#), a la que sumamos otras presentadas por distintos colectivos sociales, asociaciones, sindicatos, etc., mostrando **su disconformidad con los criterios de implantación de la zona azul en determinados lugares de la ciudad de Sevilla.**

Por nuestra parte, después de interesar los oportunos informes y mantener reuniones con los colectivos que acudieron a la Institución por esta cuestión, enviamos un escrito al Ayuntamiento de Sevilla en el que, entre otros extremos, manifestábamos que el «ius variandi» inherente a la acción política es una facultad incuestionable de todo gobierno local. Partiendo de esta premisa, es lo cierto que, como manifestamos siempre que se nos presenta una queja en la que amplios colectivos cuestionan el modo en el que se han ejercido competencias legalmente atribuidas a la Administración, el respeto a las normas que regulan la acción administrativa no solo no impide sino que, al contrario, aconseja que las decisiones adoptadas dentro del marco de discrecionalidad que el «ius variandi» ampara, se adopten en un escenario de debate y máximo consenso que respalde socialmente las medidas puestas en marcha.

Respecto de la implantación de la zona azul, es claro que en la ciudad de Sevilla, y en otras capitales andaluzas, hay calles en las que es, literalmente, imposible aparcar de una forma “legal” y las alternativas, con-

sistentes en tolerar diariamente la doble fila y una congestión permanente de las calles, no son sostenibles, en modo alguno, en términos de movilidad. Cualquiera que sea el modelo de movilidad por el que las autoridades locales opten en una ciudad, es evidente que tiene que ser social y ambientalmente sostenible y eficiente para alcanzar el fin perseguido con su implantación.

Ahora bien, si se opta, por esos motivos, en el caso de los espacios destinados al estacionamiento en las vías públicas, por su sometimiento a regulación horaria, es muy necesario prever sus consecuencias y adoptar medidas previas y simultáneas para que su impacto no condicione, de forma inasumible para los afectados, su vida cotidiana.

Se trataría, entre otras posibles medidas, de valorar la posible extensión de tarjetas-bono o precios especiales a colectivos singularmente afectados, puesta en servicio de transportes públicos o potenciación de los existentes en grado suficiente para asumir la previsible nueva demanda, extensión del carril-bici, etc.

Por todo ello, sugerimos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, que procediera a la apertura de un proceso de diálogo, abierto, real y profundo con todos los sectores sociales afectados por la implantación del estacionamiento regulado en estas zonas, de forma que, sin perjuicio del pleno respeto al “ius variandi” de la Administración, se intente alcanzar el mayor grado de consenso posible sobre el modelo que es más aconsejable implantar en las vías públicas a que se refieren las quejas, de manera que las decisiones adoptadas cuenten con un suficiente grado de aceptación social y vecinal de la medida.

En paralelo y en el marco de este consenso, se deberá potenciar la utilización de transportes alternativos al vehículo privado, tales como principalmente, los transportes públicos y la bicicleta.

No estimamos procedente continuar actuaciones en este expediente de queja, por cuanto la justificación de nuestra intervención venía dada por la conveniencia, a nuestro juicio, de buscar y encontrar un espacio de entendimiento y de acercamiento de posiciones que pudiera hacer posible un cierto consenso entre ese Ayuntamiento y los colectivos discrepantes. Sin embargo, el análisis de toda la documentación obtenida de ambas partes tras la tramitación de este expediente, no nos permitía deducir que ese acercamiento o búsqueda de una alternativa de regulación más consensuada fuera posible en este momento.

Ante esta constatada discrepancia entre las partes y, en definitiva, la no aceptación implícita de la Sugerencia formulada, en cumplimiento de la Ley reguladora de esta Institución, procedimos a incluir este expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía dando cuenta de la situación expuesta.

### 1.12.2.3.1.3 El “eurotaxi” necesita apoyo de los gobiernos locales

El interesado de la [queja 13/3097](#) representante de una **asociación andaluza de taxistas con vehículos adaptados a personas con movilidad reducida**, planteaba su **disconformidad con la negativa del Ayuntamiento de Sevilla a subvencionar el coste de adquisición de vehículos y los costes adicionales de explotación del servicio de eurotaxis**.

Tras nuestra petición de informe inicial, el Ayuntamiento nos remitió un extenso y prolijo informe expresando el posicionamiento municipal acerca de las demandas de la asociación reclamante. Del mismo, dimos cuenta al interesado con objeto de que, si lo estimaba conveniente, pudiera formular alegaciones y consideraciones, sobre su contenido. Una vez recibidas las alegaciones del reclamante, las trasladamos al citado

Ayuntamiento en Septiembre de 2013 a fin de obtener su pronunciamiento sobre ellas y para que se nos indicara si era posible acceder a la solicitud de reunión formulada y al resto de las peticiones realizadas en el escrito dirigido por la asociación afectada a esa Corporación Municipal.

Este escrito no obtuvo respuesta, por lo que esta Institución se vio obligada a requerir en dos ocasiones dicha información. Como quiera que persistía la falta de respuesta de ese Ayuntamiento, con fechas 19 de febrero y 15 de abril de 2014, personal de esta Institución mantuvo contacto telefónico con personal del Gabinete de la Alcaldía del Ayuntamiento de Sevilla, que nos indicó que haría gestiones con objeto de que se nos enviara la información solicitada.

Pero lo cierto es que, a pesar del plazo de tiempo transcurrido, no nos ha llegado la misma, privándonos de conocer si finalmente han podido ser atendidas las peticiones de la Asociación reclamante o las causas por las que no se haya estimado procedente acceder a las mismas.

Ello nos lleva a la conclusión de que el Ayuntamiento, debido a su silencio, ha podido incurrir en el incumplimiento de diversos deberes exigidos por la normativa de procedimiento administrativo.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Recordatorio de la obligación legal de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones e inspecciones, así como del art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En cuanto a la cuestión concreta planteada en la queja, formulamos Recomendación de que, en cumplimiento de la normativa anteriormente mencionada, se continuaran las actuaciones precisas en este asunto por parte del Ayuntamiento ya que, dada su ausencia de respuesta, ignorábamos si finalmente habían podido ser atendidas las peticiones de la asociación reclamante o las causas por las que no se hubiera estimado procedente acceder a las mismas.

#### 1.12.2.3.1.4 Pasos a nivel: la siniestralidad que no cesa

Damos también cuenta del cierre de la [queja 14/5365](#) abierta de oficio tras tener conocimiento del **accidente ocurrido en un paso a nivel de la localidad onubense de Calañas**, que costó la vida a un menor y heridas graves a su padre, en la que expusimos al citado Ayuntamiento que, con motivo del Informe Especial que esta Institución presentó al Parlamento de Andalucía en enero de 1997, con el título "[Pasos a Nivel en Andalucía](#)" ya pusimos de manifiesto el importante riesgo que estos pasos a nivel conllevan para la ciudadanía, sin perjuicio de reconocer la incidencia que su existencia tiene en la eficacia en el funcionamiento del transporte público y privado.

Añadíamos que, justamente por ello, en nuestro Informe Especial se incluían una serie de Recomendaciones a fin de abordar su supresión, al mismo tiempo que se hacía necesario ejecutar obras para construir itinerarios alternativos que no supusieran el cruce "a nivel" con las líneas de ferrocarril. Todo ello de acuerdo con la [Orden del entonces Ministerio de Fomento de 2 de agosto de 2001](#) por la que se desarrolla el artículo 235 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de supresión y protección de pasos a nivel (*BOE* 190, de 9 de agosto de 2001).

Recibimos el informe interesado y tras una valoración de su contenido, [formulamos](#) a la Alcaldía-Presidencia del municipio de Calañas Sugerencia de que, por parte de ese Ayuntamiento, se realicen las gestiones

precisas para determinar el momento de circulación del paso a nivel donde se produjo el accidente y del resto de los que existan en ese término municipal y, en base a los datos que ofrezca, que se interese de ADIF, como organismo gestor de la vía férrea, la posible supresión de aquellos en los que su momento de circulación lo aconseje o, en su caso, la adopción de nuevas medidas de seguridad y señalización a fin de evitar otros accidentes como el que ha motivado la tramitación de este expediente de queja.

El Ayuntamiento de Calañas (Huelva) nos aclaró, en relación a la resolución formulada, que el paso a nivel en el que se produjo el accidente no es el mismo al que se aludía como peligroso en su anterior informe del año 1996. Se indicaba que la Alcaldía considera prioritaria la supresión de todos los pasos a nivel de la localidad con el fin de eliminar cualquier riesgo para la seguridad de las personas. También concretaba que la Corporación está comprometida de forma permanente con la seguridad de sus vecinos, por lo que se han mantenido reuniones con ADIF de cara a la supresión de los citados pasos a nivel, que tiene elaboradas memorias y documentos técnicos para ello, lo que no ha sido posible debido a las restricciones presupuestarias actuales. No obstante, se añadía, por último, que el Área de Urbanismo vela por la seguridad de estas instalaciones vigilando la seguridad del muro que da acceso a las vías y exigiendo la colocación de elementos de seguridad que impidan la caída de personas o vehículos.

A la vista de esta respuesta, consideramos que, en términos generales, se aceptaba la Sugerencia formulada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la misma.

Sin perjuicio de ello, instamos a que el Ayuntamiento siga desarrollando, por sí mismo o solicitándolo a ADIF, cuantas actuaciones sean aconsejables con objeto de seguir implementando las medidas de seguridad en los pasos a nivel de ese municipio, mientras no sea posible afrontar su total eliminación, con objeto de evitar futuros accidentes. También se ha dado cuenta de las actuaciones desarrolladas en esta actuación de oficio a ADIF a fin de que, en la medida de lo posible, estudie la aplicación de nuevas medidas de seguridad en los pasos a nivel de este municipio o se aborde su eliminación en caso de disponerse de la dotación presupuestaria precisa para ello.

### **1.12.2.3.2 Tráfico**

#### **1.12.2.3.2.1 Los Ayuntamientos deben comprometerse más con la seguridad vial**

En su día, esta Institución se dirigió, en la [queja 13/6365](#), abierta de oficio, a todos los municipios andaluces de más de 20.000 habitantes con objeto de, en vía de Sugerencia, proponerles que asumieran el compromiso de destinar el importe obtenido por la ejecución de las sanciones de tráfico a fines que guarden una conexión con el fomento de la seguridad vial.

Tras recibir una amplísima información de los Ayuntamientos, se les envió un escrito en el que les comunicábamos que dábamos por concluidas nuestras actuaciones y hacíamos una amplia valoración de las respuestas obtenidas. A modo de resumen, nuestras conclusiones fueron las siguientes:

*“1. La inmensa mayoría de los municipios no sólo se han mostrado favorables a la adopción de esta medida sino que, con frecuencia, nos manifiestan que destinan una cantidad muy superior a cuestiones relacionadas con la seguridad vial, que el importe recaudado por multas.*

2. Hay un segundo grupo de municipios que nos manifiestan que están estudiando las posibles vías para articular el mecanismo o poner en práctica la sugerencia formulada.

3. Algún municipio nos dice que lo que tienen previsto es que se pueda sustituir la sanción pecuniaria por trabajos para la comunidad.

4. Como adelantábamos al principio, hay, también, algún municipio que considera que no podrían poner en práctica esta Sugerencia al considerar que técnicamente no sería posible por el principio de unidad de caja en materia presupuestaria.

5. Algunos municipios se han limitado a mostrar su compromiso con la seguridad vial concretado en las diversas actuaciones que vienen realizando, sin expresar con claridad su adhesión o no a esta Sugerencia. Tales actuaciones en el ámbito de la seguridad vial incluyen, según los distintos informes, el mantenimiento y mejora del viario público, así como de las señalizaciones verticales y horizontales, mantenimiento del parque infantil de tráfico y, en general, las medidas destinadas a impartir la educación vial, mejorar las dotaciones de la policía local poniendo a su disposición medios para garantizar una mayor eficiencia y eficacia a la hora de intervenir en el ámbito de la seguridad vial, etc.

6. Finalmente, como hemos comentado, algunos municipios excepcionalmente nos trasladaron los problemas de índole competencial que ya han sido comentados anteriormente.

A modo de conclusión general, parece que los municipios ven muy positivo que se destine y, de alguna manera, se visualice que el importe del dinero que se destina en cada presupuesto a cuestiones relacionadas con la seguridad vial sea, como mínimo igual y, en muchos casos, superior al que se recauda por la imposición de multas de tráfico y, asimismo, defienden una política activa destinada a mejorar la seguridad vial, ya sea reforzando las actividades destinadas a la educación vial, ya mejorando las infraestructuras más directamente relacionadas con la prevención de accidentes.

#### 1.12.2.3.2.2 No hemos verificado un aumento en la recaudación por sanciones de tráfico en los últimos años

También en este ejercicio hemos dado por concluidas nuestras actuaciones en la [queja 13/4272](#) abierta de oficio con la finalidad de ofrecer una información adecuada en torno a las sanciones de tráfico y **valorar si es cierto que, en los últimos años, se están imponiendo más multas de tráfico en nuestros municipios**. En ella, nos dirigimos a los municipios de más de 20.000 habitantes, con objeto de conocer, a través de un cuestionario y, por tanto, con datos objetivos, la realidad de la idea –que sabemos que existe en la sociedad y en los medios de comunicación- de que las multas, en algunas ocasiones, son utilizadas como instrumento de recaudación de los Ayuntamientos.

Hemos recibido las respuestas de todos los Ayuntamientos, aunque no han respondido a nuestro cuestionario o, al menos, no nos consta la recepción de sus respuestas, los siguientes: en la provincia de Almería, el Ayuntamiento de la capital; en la provincia de Cádiz, Barbate y Jerez de la Frontera; en Córdoba, Cabra; en Huelva, Almonte y Huelva; en la provincia de Málaga, Alhaurín de la Torre, Benalmádena y Ronda y, por último, Sevilla y Utrera en la provincia de Sevilla. Es decir, de los 80 municipios a los que nos dirigimos, todos aquellos de más de 20.000 habitantes, han respondido 69 y no lo han hecho 11.

Tras valorar las respuestas recibidas, preparamos un informe que se trasladó a todos los Ayuntamientos a los que nos dirigimos, con un resumen de las respuestas recibidas, unas valoraciones y conclusiones y, en base a todo ello, unas resoluciones que nos ha sugerido el resultado de la información obtenida.

Como resumen, los datos que hemos obtenido no permiten concluir que exista un ánimo recaudatorio por parte de los municipios que venga a compensar la disminución de ingresos como consecuencia de la crisis económica. De hecho, la mayoría de los municipios han disminuido el número de expedientes sancionadores en los últimos años. Otra cosa es que, con frecuencia, el nivel de recaudación se haya mantenido, en algunos casos como consecuencia de una mayor eficacia en la gestión.

#### 1.12.2.3.2.3 La no conexión de algunos municipios con la Dirección General de Tráfico impide, de facto, que se pueda aplicar el denominado “carné por puntos”

Con motivo de la investigación que llevamos a cabo en la queja anteriormente citada (queja 13/4272), en el cuestionario que enviamos a los municipios de más de 20.000 habitantes nos interesábamos en **conocer si también el municipio estaba conectado de forma telemática con la Dirección General de Tráfico**. De los municipios que nos contestaron, la mayoría nos dijo que sí, ya fuera directamente, o a través de los órganos supramunicipales, generalmente dependientes de las Diputaciones Provinciales.

A raíz de ello, consideramos conveniente iniciar una actuación de oficio, [queja 15/2079](#), para concretar, en síntesis, si los municipios andaluces están conectados a la Dirección General de Tráfico y están informando a ésta de todas las infracciones de tráfico y de las correspondientes sanciones que conlleva la retirada de puntos. En caso negativo, queríamos conocer las razones de ello. Los municipios a los que nos dirigimos fueron:

a) Municipios que no remitieron el cuestionario: Almería, Barbate, Jerez de la Frontera, Cabra, Almonte, Huelva, Alhaurín de la Torre, Benalmádena, Ronda, Sevilla y Utrera.

b) Municipios que no respondieron la pregunta: Arcos de la Frontera, Cádiz, Puerto Real, Palma del Río, Puente Genil, Loja, Alhaurín el Grande, Coín, Nerja, Vélez-Málaga, Alcalá de Guadaíra y Mairena del Alcor.

c) Municipios que respondieron, pero en aquel momento no estaban conectados: Los Barrios, Conil de la Frontera, Lepe y San Juan de Aznalfarache. También podemos incluir en este grupo a Chiclana de la Frontera que nos comunicó que, en aquellos momentos, no podía ejecutar el acuerdo firmado con la Dirección General de Tráfico.

La [Ley 17/2005](#), de 19 de julio, regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. El denominado sistema por puntos, que supone su detracción cuando se incurre en determinadas infracciones, graves o muy graves, de tráfico ha tenido y posee una clara incidencia en la mejora de los aspectos preventivos de la seguridad vial.

Como decía la Exposición de Motivos de esta Ley, *“El reproche jurídico que se produce cuando se llega a la pérdida total de los puntos lo será, sin duda, no tanto por el hecho que ha constituido la infracción a la norma de tráfico, sino, esencialmente, por la actitud de reiterada vulneración de las reglas, que intentan poner el necesario orden en la circulación de vehículos y que sistemáticamente son ignoradas por algunos usuarios*

*de la vía, generando riesgos a los que una sociedad como la nuestra ha de hacer frente de forma severa. Tender a la reeducación, al convencimiento, a la asunción de actitudes de respeto hacia los derechos de todos y, en concreto, a ése tan próximo al derecho a la vida, como es el de la seguridad vial, deben ser los principios que inspiran el sistema”.*

De acuerdo con ello, esta Institución concluyó en la necesidad de que todos los municipios, ya sea directamente o a través de las Diputaciones Provinciales, se “conecten” a la Dirección General de Tráfico con la finalidad de informar a ésta de las detracciones de puntos que se produzcan con motivo de la comisión de infracciones de tráfico que la lleven aparejada.

#### 1.12.2.3.2.4 El retraso en la resolución de recursos vulnera el derecho a un procedimiento administrativo sin dilaciones

La interesada de la [queja 14/2452](#) mostraba en su escrito de queja su **disconformidad con multas de la O.R.A., o zona azul**, indicando que eran motivadas por ser propietaria de un piso en el barrio de los Remedios, en Sevilla, pero que justo el número del portal donde reside no es zona azul pero sí las calles adyacentes, por lo que había intentado sacarse el pase de residente para ahorrarse problemas, pero no se le reconocía tal condición de residente.

Las multas en cuestión eran unas 5 o 6, todas ellas debidamente recurridas, manifestando la reclamante su perplejidad por el hecho de que, cuando el Órgano que resuelve es el Tribunal Económico Administrativo, siempre habían sido estimados sus recursos, que previamente habían sido denegados en reposición.

Pues bien, en el informe remitido se manifiesta, en síntesis, que las reclamaciones de la afectada tuvieron entrada en el Tribunal Económico-Administrativo con fechas 28 de marzo y 28 de abril de 2014, añadiendo que actualmente se están resolviendo las reclamaciones presentadas en 2012, por lo que previsiblemente las reclamaciones de la afectada podrían ser resueltas en 2017. Es decir, tres años más tarde de su presentación.

Trasladamos al Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones pues se estaba produciendo, en definitiva, como en otros expedientes de queja por este mismo asunto, un importante retraso. Pero es que, además, se adelantaba una previsión de demora de unos tres años en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas. Ello permite resaltar que no se aportan los medios precisos para resolver este problema de retraso estructural y, como también le hemos expuesto ya en otros expedientes de queja por las dilaciones apreciadas en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, destacar la contradicción que supone que este Ayuntamiento de Sevilla disponga de medios suficientes para la formulación de denuncias en gran número, para el impulso y tramitación de los correspondientes expedientes sancionadores y para poner en marcha los mecanismos ejecutivos de recaudación en caso de impago de las sanciones que se impongan, pero por el contrario no adopta medidas efectivas ante la clara insuficiencia de medios para analizar y resolver acerca de las reclamaciones económico-administrativas mediante las que articula la ciudadanía sus medios de defensa frente a lo que estima posibles actuaciones irregulares de la Administración municipal sancionadora.

Debemos insistir en que resulta innegable que la insuficiencia de medios puede generar puntualmente, debido a aumentos no previsibles de expedientes a tramitar, una ineficaz o dilatada resolución de ellos, pero

lo que no resulta adecuado es que, ante un retraso estructural y continuado durante años del funcionamiento de este Tribunal Económico-Administrativo, sigan sin adoptarse medidas destinadas a paliar esta insuficiencia que viene a suponer un notorio perjuicio para las personas recurrentes.

No nos encontramos, pues, ante una situación excepcional, sino más bien ante un problema estructural que exige sin demoras la adopción de medidas para que el Tribunal Económico-Administrativo tenga una capacidad de respuesta adecuada a las numerosas reclamaciones que previsiblemente pueden ocasionar el elevado volumen de expedientes sancionadores tramitados, de forma que exista una efectiva proporcionalidad entre los medios sancionadores y los medios de resolución de los recursos que, legítimamente, formula la ciudadanía.

Debe tenerse presente que el artículo 103 de la Constitución Española determina que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con, entre otros, el principio de eficacia, y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

En línea con el precepto constitucional citado, el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su apartado 1 que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con, entre otros principios, el de eficacia, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Unos retrasos contrarios al principio de buena administración, previsto en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que comprende, entre otros, el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a que los asuntos sean resueltos en un plazo razonable de tiempo.

Por todo ello, [formulamos](#) a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla Recordatorio de los deberes legales contenidos en los artículos 103.1 de la Constitución Española, 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme a los cuales la actividad administrativa debe regirse por los principios de eficacia, eficiencia, servicio al ciudadano, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, e impulsar de oficio los procedimientos en todos sus trámites.

También formulamos Recomendación de que, por parte de la Alcaldía, de acuerdo con las atribuciones que le otorga el artículo 21.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuanto a la dirección del gobierno y la Administración Municipal, se adopten las medidas que procedan para dotar al Tribunal Económico-Administrativo de los medios suficientes que permitan evitar los retrasos estructurales que se producen en la tramitación y resolución de las reclamaciones económico-administrativas que se presentan por parte de la ciudadanía y, en particular, de la formulada por la reclamante.

El Ayuntamiento, como respuesta, nos trasladó que se aceptaba nuestra resolución pues reconocían que el tribunal debe contar con una estructura y medios que le doten de la adecuada proporcionalidad para el cumplimiento de sus funciones, de forma que se pueda dar una respuesta rápida y eficaz a las reclamaciones presentadas por los ciudadanos.

Esta aceptación se concreta en que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, se iba a iniciar un estudio de la Relación de Puestos de Trabajo del tribunal para modificar la misma y dotarla de nuevos puestos de trabajo, incrementando el número de vocales, para paliar los retrasos existentes en la actualidad en la resolución de las reclamaciones, de forma que sean emitidas en los tiempos marcados por la legislación.

## 1.12.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES NO ACEPTADAS

Por lo que se refiere a **actuaciones de oficio**, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- [Queja 15/0464](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), relativa a la situación de un solar abandonado que, al parecer, originaba insalubridad en el entorno.
- [Queja 15/0748](#), dirigida a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán (Sevilla), relativa al incumplimiento de la sentencia para la demolición del edificio construido para albergar una escuela de hostelería en el municipio.
- [Queja 15/0965](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cádiz, relativa a la situación de peligro para las personas en el paseo marítimo de la ciudad por el pretil del murete existente en la Avda. Fernández Ladreda.
- [Queja 15/1776](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), relativa a la construcción, al parecer sin licencia, de un inmueble en la zona de Finca Los Agustinos.
- [Queja 15/1778](#), dirigida a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, relativa a las disfuncionalidades en la ejecución de sentencias ordenando la demolición de construcciones en suelo no urbanizable: falta de consignación presupuestaria Junta de Andalucía.
- [Queja 15/1813](#), dirigida a las Alcaldías-Presidencia de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de Andalucía, relativa a los vehículos estacionados invadiendo aceras y espacios públicos peatonales: inspección para terminar con estas conductas incívicas.
- [Queja 15/2079](#), dirigida a las Alcaldías-Presidencia de diversos Ayuntamientos, relativa a los municipios que, según la información recopilada, desconocíamos si estaban conectados con la Dirección General de Tráfico para informar de la detracción de puntos del carnet de conducir.
- [Queja 15/2208](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Málaga, relativa a la pasarela mirador de la ladera de la Alcazaba que continuaba sin estar abierta al público, pese a la inversión efectuada en su construcción.
- [Queja 15/2244](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), relativa a la parcelación con posteriores obras ilegales hechas sin licencia.
- [Queja 15/2432](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén, relativa a la situación de un solar, sito en Calle Almendros Aguilar, al parecer insalubre e inseguro para personas residentes en inmuebles colindantes.
- [Queja 15/3537](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa a las disfuncionalidades en la tramitación de sanciones en materia de tráfico.
- [Queja 15/4002](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén y a la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda de esa provincia, relativa al robo de material en las instalaciones del tranvía de Jaén.
- [Queja 15/4136](#), dirigida a las Alcaldías-Presidencia de los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, relativa a las extralimitaciones por instalaciones de establecimientos que ocupan el espacio peatonal sin autorización (mesas, sillas, atriles de publicidad, etc.).
- [Queja 15/4140](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), relativa a los retrasos en la entrada en funcionamiento del punto limpio de Camposoto, cuyas obras finalizaron en 2011.

- [Queja 15/4455](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, relativa al deterioro del paseo del Rey Juan Carlos I.
- [Queja 15/4622](#), en la que nos dirigimos a todas las asociaciones y federaciones provinciales de defensa de los derechos de las personas con discapacidad de Andalucía.
- [Queja 15/5149](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, relativa a los problemas de seguridad vial para los peatones ante la estrechez de la acera.
- [Queja 15/5394](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, relativa al estado de abandono de los accesos a la Universidad de Almería desde la barriada La Cañada de San Urbano, del municipio almeriense.
- [Queja 15/5665](#), dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda y a la Presidencia de RENFE-Operadora, relativa a la implantación del billete único que permita utilización en usuarios de los Consorcios de Transportes andaluces en líneas de trenes de cercanías.
- [Queja 15/5671](#), dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), relativa a que el Ayuntamiento de Almuñécar está recibiendo un goteo de sentencias condenatorias por temas urbanísticos.

A continuación se destacan las **resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido una respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas** a tenor del artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa al silencio municipal ante una solicitud de revisión de oficio de una licencia otorgada para la reforma de un local comercial, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la [queja 13/0405](#).
- Resolución relativa a las dilaciones en el funcionamiento de una infraestructura ya ejecutada hace años, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jaén en el curso de la [queja 13/1705](#).
- Resolución relativa a la denuncia de un afectado por las obras de reposición y reparación de un muro de cerramiento, ejecutadas con licencia pero, al parecer, sin ajustarse a la misma, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Huércal-Overa (Almería) en el curso de la [queja 13/2083](#).
- Resolución relativa al mal estado que presentaba una antigua bodega que, según el denunciante, podía constituir un riesgo para los inmuebles colindantes, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) en el curso de la [queja 13/4369](#).
- Resolución relativa a los ruidos y vibraciones que padecía el interesado por un aparato de aire acondicionado situado en un local comercial bajo su vivienda, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Gualchos-Castell de Ferro (Granada) en el curso de la [queja 13/6101](#).
- Resolución relativa a la pasividad municipal ante las denuncias por la estrechez del acerado en una calle y la posible infracción urbanística cometida en la construcción de un edificio colindante a la vivienda del denunciante, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Priego de Córdoba (Córdoba) en el curso de la [queja 14/0387](#).
- Resolución relativa a la ausencia de respuesta del Ayuntamiento de Ayamonte a la solicitud del interesado de intervención municipal en la Entidad Urbanística de Conservación "Costa Esuri", dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) en el curso de la [queja 14/0933](#).

- Resolución relativa a la solicitud denegada de certificación de recepción de obras de urbanización en dos unidades de ejecución del PGOU, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Gójar (Granada) en el curso de la [queja 14/1650](#).

- Resolución relativa a la disconformidad por la sanción de tráfico impuesta por estacionamiento indebido en zona de carga y descarga, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) en el curso de la [queja 14/4391](#).

Destacamos también las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que, aunque tuvieron respuesta por parte de los organismos a los que nos dirigimos, no fueron aceptadas por estos:

- Resolución relativa a los perjuicios que venía soportando el interesado ante la falta de desarrollo de un Plan Parcial, por el sistema de cooperación, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Burguillos (Sevilla) en el curso de la [queja 13/0866](#).

- Resolución relativa a las dilaciones en el funcionamiento de una infraestructura ya ejecutada hace años, dirigida a la Dirección General de Movilidad, de la Consejería de Fomento y Vivienda, en el curso de la [queja 13/1705](#).

- Resolución relativa al estado de abandono y no funcionamiento del intercambiador de transportes construido en la localidad sevillana de Mairena del Aljarafe, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla) y a la Dirección General de Movilidad en el curso de la [queja 13/2663](#).

- Resolución relativa a la inatención de la solicitud del interesado de que se le entregara copia del proyecto de edificación de viviendas para estudiar las posibles irregularidades ante vicios de estructura, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla) en el curso de la [queja 13/4639](#).

- Resolución relativa a las obras que se venían realizando en la vivienda colindante a la que residía la interesada y la obstrucción de la calle por vehículos mal aparcados, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Guadix (Granada) en el curso de la [queja 13/5317](#).

- Resolución relativa al mal estado de conservación de las calles de una urbanización del municipio malagueño de Torrox, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Torrox (Málaga) en el curso de la [queja 14/0157](#).

- Resolución relativa a la construcción, sin licencia, en suelo no urbanizable en un paraje del municipio malagueño de Yunquera, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Yunquera (Málaga) en el curso de la [queja 14/1569](#).

- Resolución relativa a la disconformidad con sanción de tráfico, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la [queja 14/3231](#).

- Resolución relativa a la disconformidad de varios colectivos con los criterios de implantación de la zona azul en distintas zonas de esta capital, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la [queja 14/3255](#), a que se unieron la queja 14/3381 y queja 14/3535.

- Resolución relativa las irregularidades en la tramitación de expedientes sancionadores de tráfico dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la [queja 15/0496](#).

**1.13 VIVIENDA**

1.13.1	Introducción	406
1.13.2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	410
1.13.2.1	La necesidad de vivienda en Andalucía	410
1.13.2.2	Ayudas a la vivienda	415
1.13.2.2.1	Ayudas estatales a la vivienda	415
1.13.2.2.1.1	Subsidiación de intereses de préstamos convenidos	415
1.13.2.2.1.2	Ayudas al alquiler	418
1.13.2.2.1.2.1	Ayudas al alquiler para inquilinos	418
1.13.2.2.1.2.2	Ayudas a propietarios de viviendas que las ceden en alquiler	420
1.13.2.2.1.3	Ayudas a la rehabilitación	421
1.13.2.2.2	Ayudas autonómicas a la vivienda	421
1.13.2.3	Desarrollo de la convocatoria de ayudas al alquiler, por orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de marzo de 2015	424
1.13.2.4	Retraso aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía	425
1.13.2.5	Deficiencias constructivas	427
1.13.2.6	Permuta de vivienda por razones de conflictividad social y/o discapacidad	429
1.13.2.7	Las viviendas protegidas públicas desocupadas	430
1.13.2.8	Ocupaciones sin título de viviendas protegidas públicas y edificios sin concluir	432
1.13.2.9	Cesión de viviendas de la SAREB y del Fondo Social de la Vivienda para el alquiler social en la comunidad autónoma de Andalucía	433
1.13.2.10	Otras cuestiones relativas a la vivienda protegida	434
1.13.2.11	Mediación con Entidades Financieras	434
1.13.3	Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	439

## 1.13 VIVIENDA

### 1.13.1 INTRODUCCIÓN

En este apartado, vamos a proceder a hacer un análisis de la situación que afecta al derecho a la vivienda, en el marco de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la situación que refleja el voluminoso número de quejas que sobre este particular, se han venido recibiendo en la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz durante 2015.

Lamentablemente, el impacto de la crisis económica se sigue haciendo notar en la economía de los hogares andaluces, provocando el **aumento de las personas, que careciendo de medios económicos suficientes para poder acceder a una vivienda digna, demandan la intervención de la Administración** a tal fin.

Sin embargo, las Administraciones con competencia en materia de vivienda, y por ende, las que asumiendo el mandato constitucional y estatutario vienen obligadas a poner en práctica las medidas necesarias, en aras de garantizar a la ciudadanía una vivienda digna y adecuada, han desatendido nuevamente sus obligaciones, utilizando como justificación, el paraguas de la crisis económica.

Cierto es, y no podemos obviar, que la devastadora crisis económica que venimos padeciendo desde hace ya algunos años, ha afectado igualmente a las arcas públicas. Sin embargo, la Administración, en su función garante de los derechos de la ciudadanía, y teniendo como horizonte principal, la necesidad de buscar soluciones reales y efectivas a los graves problemas de carácter habitacional que afectan a muchas familias andaluzas tendrían que estudiar, valorar y adoptar **nuevas políticas de vivienda que sirviesen a estos fines, toda vez que las existentes han devenido insuficientes para atender la situación creada**. En este sentido, hemos de poner especial énfasis en la necesidad de que las políticas de vivienda cuenten con el necesario acompañamiento presupuestario, ya que en caso contrario, y como viene ocurriendo, éstas caen en saco roto.

Como igualmente señalábamos en el Informe Anual 2014, uno de los **problemas que aún continúa sin resolverse es el de la no aprobación aún del Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía**, como instrumento necesario para la puesta en marcha de las políticas públicas de vivienda concretas y específicas de nuestra Comunidad, por más que se nos hayan anunciado que, finalmente, quedará aprobado en el primer trimestre de 2016.

En efecto, **esta ausencia de planificación autonómica, como insistentemente venimos denunciando, viene a agravar aún más la situación de muchas personas y familias que se encuentran con la necesidad de acceder a una vivienda** que puedan pagar, o a un techo o alojamiento digno, teniendo en cuenta la paralización de la promoción de viviendas públicas en alquiler de nueva construcción por parte de las Administraciones, tanto local como autonómica, debido a las consecuencias y efectos de la tan traída y llevada crisis, y a la escasa o nula tasa de reposición de las viviendas de promoción pública existentes.

A diario, vemos en esta Defensoría, la dramática historia de muchas familias que carecen de un techo, alojamiento o vivienda dignos, solicitando el amparo y ayuda de esta Institución ante las Administraciones competentes para satisfacer esta necesidad habitacional. Esta situación choca frontalmente con **la res-**

**puesta que recibimos en la mayoría de los casos, por parte de la Administración: la carencia de viviendas disponibles.**

En algunas ocasiones, los Servicios Sociales, tratan de paliar la ausencia de viviendas, prestando a la familia una ayuda de emergencia al alquiler, con cargo a sus propios fondos. Sin embargo, cabe señalar que dado que estos fondos son escasos, la ayuda que se presta con cargo a los mismos es puntual. Así, en aquellos supuestos en los que la familia está afectada por un procedimiento de desahucio, el pago de algunos meses de renta adeudada, puede retrasar el mismo.

No obstante, cuando se trata de acceder de nuevas a una vivienda en alquiler en mercado libre, pues los Servicios Sociales conceden ayudas para pagar el mes de fianza y uno o dos meses de renta, con la complicación adicional de que las personas propietarias de viviendas libres, suelen ser bastante renuentes a alquilar a personas sin garantía económica alguna, lo que dificulta aún más si cabe el buscar soluciones habitacionales en el mercado libre, a parte de los precios de la renta, bastante elevados para el perfil de la que percibimos como la actual demanda.

Pues bien, las familias que se encuentran en estas situaciones de necesidad de vivienda, ante la escasez de soluciones por parte de las Administraciones, se ven obligadas, a ocupar sin título aquellas viviendas que se encuentran desocupadas, bien de titularidad privada bien de titularidad pública, siendo este un fenómeno que lejos de disminuir sigue aumentando.

En estos casos, las personas afectadas solicitan la **mediación de esta Institución ante la titularidad del inmueble, con el propósito de conseguir la regularización de su situación, mediante la fijación de un alquiler social.**

En este sentido, nuestra intervención ante las entidades de crédito privadas, ha de ser valorada satisfactoriamente en este año, manteniendo conversaciones y reuniones con las entidades bancarias titulares de los inmuebles ocupados. Las respuestas obtenidas, en líneas generales, se puede calificar de receptiva, advirtiéndose una especial sensibilidad de algunas de estas entidades ante los sectores más desfavorecidos de la población.

En relación con las **viviendas protegidas desocupadas de titularidad pública**, llama la atención que las mismas no estén destinadas al fin último que en su día presidió su construcción, el de servir de alojamiento permanente y habitual de las familias necesitadas de este bien básico de la localidad de que se trate. En estos casos, esta Defensoría, siempre que tiene conocimiento de la existencia de estas viviendas, promueve la oportuna investigación de oficio a fin de averiguar las causas de ello y para promover su efectiva ocupación a través de los cauces legales establecidos, por cuanto que **no es admisible que en una situación como la actual, de tanta necesidad de vivienda, pueda haber viviendas que se construyeron con recursos públicos o con ayudas e incentivos de esta naturaleza, sin ocupar.**

Por último, hemos de señalar, y más adelante se analizará, la situación que afecta a las distintas **ayudas a la vivienda**. Afortunadamente este año, acogemos con satisfacción las medidas adoptadas por la Administración estatal y autonómica en aras de dar una solución definitiva a los numerosos expedientes en trámite.

Otro grupo de quejas tramitadas en este ejercicio lo constituye las promovidas por ciudadanos y ciudadanas andaluces, que viven en inmuebles de titularidad pública y que bien por su ubicación, dentro de un barrio marginal y conflictivo, bien porque la vivienda cuenta con barreras arquitectónicas que limitan aún más la movilidad de quienes ya la tienen limitada por razón de su discapacidad, o bien porque se ha quedado

muy pequeña en función de la actual composición familiar, solicitan un cambio o **permuta de vivienda, dado que sus precarias economía, no les permiten acceder a otra en el mercado libre.**

Por otra parte, el derecho a la vivienda no se nutre solamente en facilitar su acceso, sino también en todas las medidas que contribuyan a que las viviendas tengan el calificativo de dignas y adecuadas para sus moradores. Es por ello que las quejas sobre **deficiencias en los edificios**, ya sean de titularidad pública o privada, como grietas en fachadas y techos, filtraciones, deficiencias estructurales graves, que han provocado en ocasiones el derrumbamiento de cubiertas, caídas de techos, llegando incluso a producirse el derrumbe de algunas viviendas, hayan tenido también un especial protagonismo en este año.

No obstante, esta Defensoría quiere llamar la atención, por medio de la dación de cuentas al Parlamento Andaluz de la gestión realizada en 2015, de algo que durante este año hemos venido percibiendo a través de lo que las personas que acuden a nosotros nos cuentan en sus quejas, y es el **deterioro progresivo que ha venido teniendo algunas promociones públicas de viviendas titularidad de la Junta de Andalucía**, cuya gestión y administración, en la mayoría de los casos, tiene encomendada AVRA. Se nos ha dicho en ocasiones que el impago del alquiler es generalizado; que se realizan obras de ampliación en patios y garajes; se producen muchos enganches ilegales a las redes de suministro eléctrico y de agua, ....

Si bien algunas de estas situaciones pudieran no ser desconocidas en grandes barriadas de vivienda pública de ciudades andaluzas, situadas en las denominadas Zonas de Transformación Social, en la actualidad se nos dice que también se están produciendo en barriadas más pequeñas de municipios medianos y de menor tamaño.

A este respecto, no podemos sino invocar lo que en otras ocasiones ha manifestado esta Defensoría en sus Informes Anuales y es que la **gestión eficaz y eficiente del Patrimonio Público, incide directamente en el estatus de ciudadanía** que está integrado tanto por derechos como por obligaciones.

Cuestión distinta es, que si el incumplimiento por parte de las personas adjudicatarias de las viviendas del parque público de sus obligaciones contractuales, incluidas las de conservación y mantenimiento, viene derivada de especiales circunstancias sociales o económicas, hayan de ponerse en marcha o en su caso, intensificarse, **medidas de intervención social**, mediante programas de acompañamiento y tutela, tal como nos consta que se ha efectuado y se viene haciendo en algunos grupos de vivienda pública por parte de AVRA.

Finalmente, la necesidad de **incorporar un mayor número de viviendas para alquiler social** al escaso número existente actualmente en el parque público de viviendas de Andalucía, es una constante que viene siendo reiterada por el Defensor del Pueblo Andaluz.

Ello nos ha llevado a considerar como una opción más a tener en cuenta para poder disponer de un mayor número de viviendas que puedan cederse a las personas con menor poder adquisitivo en régimen de alquiler, a **las existentes en poder de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y del Fondo Social de Viviendas (FSV)**, por lo que hemos promovido una actuación de oficio con tal finalidad de la que en uno de los apartados de este subcapítulo damos pormenorizada cuenta.

Para cerrar este apartado introductorio, merece mención expresa, la celebración el pasado mes de septiembre de las [XXX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo “La vivienda pública en España”](#).

Pues bien, dada la relevancia de las conclusiones a las que se llegaron por todos los participantes y la necesidad de poner en práctica aquellas propuestas de actuación que se aportaron, motivaron que esta Institución promoviera una actuación de oficio, [queja 15/6054](#).

De acuerdo con el contenido de estas conclusiones, formulamos una [Resolución](#), consistente en Sugerencia a la Consejería Fomento y Vivienda, en el sentido de que valorase la conveniencia de poner en marcha las medidas propuestas a través de los mecanismos que considere más adecuados, con la finalidad de que, si total o parcialmente las compartiese, impulsara su puesta en marcha y ejecución, ya fuese directamente en todo aquello que posea competencia nuestra Comunidad, ya proponiendo su adopción al Gobierno de la Nación, a través de la Comisión Interterritorial Estado-Comunidades Autónomas.

Por lo demás, en cuanto a la producción **normativa en materia de vivienda** en este año 2015, básicamente se ha centrado en desarrollar los distintos Programas de ayudas previstos en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

Así, en primer lugar tenemos la Orden de 3 de marzo de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de **ayudas para el alquiler de viviendas a personas con ingresos limitados** en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa convocatoria para el ejercicio 2015.

No obstante, esta Orden no ha estado exenta de vicisitudes, prueba de ello son las dos modificaciones que ha sufrido a posteriori. En primer lugar por la Orden de 31 de marzo de 2015, que la modificó en su artículo 4, en relación con la necesidad de acreditar la residencia en el territorio nacional, de los titulares del contrato de arrendamiento y beneficiarios de estas ayudas, procediéndose de esta forma a unificar este criterio con el mantenido en el Plan estatal.

Como quiera que esta Orden excepcionaba para el ámbito territorial de Andalucía del cumplimiento del artículo 6.5 del citado Real Decreto estatal que establece que no podrán obtener la condición de beneficiario las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes, «no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes, en la forma que se determine reglamentariamente», la Consejería de Fomento, recibió un requerimiento previo a la vía contencioso-administrativa presentado por el Delegado del Gobierno en Andalucía a instancias del Ministerio de Fomento en el que discrepaba de la posibilidad de excepcionar del requisito mencionado en el marco legal establecido en el citado Real Decreto 233/2013.

No obstante los anteriores razonamientos y al objeto de posibilitar el ejercicio del derecho a la vivienda de todos los andaluces y andaluzas y, en particular, de aquellas personas con ingresos limitados posibles beneficiarias de la ayuda de alquiler convocada, se ha estimado oportuno modificar la citada Orden de 3 de marzo de 2015, en el sentido de contemplar, de manera adicional, que las ayudas concedidas a personas que mantengan deudas con la Administración tributaria, o frente a la Seguridad Social sean abonadas con cargo a fondos exclusivamente autonómicos, habilitándose una concreta partida presupuestaria para tal fin, en cuantía de 800.000 euros; ello, mediante la Orden de 27 de octubre de 2015.

En materia de ayudas a la rehabilitación se aprobó la Orden de 28 de abril de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones destinadas al fomento de la rehabilitación edificatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2015, que también ha sido modificada por la Orden de 19 de octubre de 2015, concretamente el párrafo tercero del apartado 4.a).1. que queda redactado de la siguiente forma:

«Cuando alguno de los propietarios de la comunidad de propietarios incurra en una o varias de las prohibiciones establecidas en el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, no se atribuirá a dicho propietario la parte proporcional que le correspondería de la ayuda recibida, que se prorrateará entre los restantes miembros de la comunidad de propietarios.»

Otras de las novedades producidas durante este año 2015, fue la suspensión de la Orden de 28 de noviembre de 2014, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas a personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucios o de ejecución, que sean privadas de la propiedad de su vivienda habitual, y se efectuaba su convocatoria, mediante Resolución de 23 de julio de 2015, de la Dirección General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, al haberse agotado la consignación presupuestaria inicialmente prevista para las mismas.

No obstante, teniendo en cuenta el número de solicitudes presentadas y la situación de emergencia social de las personas solicitantes que, por falta de disponibilidad presupuestaria, no iban a poder acceder a las ayudas previstas en la Orden de referencia, se estimó conveniente ampliar el crédito de la convocatoria efectuada, dándose por admitidas las solicitudes presentadas desde el 3 de agosto de 2015 y todo ello, en virtud de una nueva Orden de 1 de octubre de 2015.

## 1.13.2 ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE

### 1.13.2.1 La necesidad de vivienda en Andalucía

Como ya venimos reiterando en nuestros sucesivos Informes Anuales, desde que dio comienzo la devastadora crisis económica que estamos viviendo, son muy numerosas las **familias que han perdido sus viviendas** como consecuencia de un procedimiento de ejecución de préstamo hipotecario, o en virtud de un procedimiento de desahucio, al no poder hacer frente al pago de las cuotas arrendaticias.

Estas situaciones se producen como consecuencia de un empobrecimiento de la población, debido al aumento de la cuota de desempleados, la precariedad del mercado laboral, el agotamiento de los ahorros y subsidios,...

En este sentido, hemos de destacar, y así lo venimos haciendo, en nuestra intervención ante las Administraciones y organismos con competencias en materia de vivienda, el hecho de que la demanda de vivienda protegida, en su mayoría, está dirigida a la vivienda de segunda adjudicación o alquiler social, ante la precaria economía de los demandantes, que les impide hacer frente a un alquiler protegido, cuya cuantía, en estos momentos, oscila entre los 300 y 500 euros, (muy similar al alquiler de una vivienda en el mercado libre).

Esta situación, afecta muy directamente a la actuación de los Servicios Sociales comunitarios, toda vez que de conformidad con lo establecido en el Decreto 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 en particular de su artículo 13, que determina excepciones a la obligación de adjudicación mediante dicho

Registro, encomienda a los Servicios Sociales la tarea de ratificar la situación de riesgo de exclusión social de la unidad familiar solicitante y el carácter de urgencia en la adjudicación.

Es por ello, y por el incremento desmedido que ha protagonizado la demanda de la vivienda social, por lo que la actividad de los Servicios Sociales se ve desbordada, a la vez que arroja a la situación creada cada vez más casos de informes de exclusión social, a los que no se les puede ofrecer una solución habitacional, al no existir viviendas de estas características disponibles.

En estos casos, esta Defensoría, con alto grado de frustración, una vez promovida la oportuna investigación, y constatado que por parte de los Servicios Sociales se ha activado el protocolo diseñado para el acceso a la vivienda de aquellas familias que se encuentran en riesgo o situación de exclusión social, no nos queda por menos que decretar el archivo de las actuaciones en la queja, en la esperanza de que a la mayor brevedad posible se pueda materializar la propuesta de adjudicación tramitada. Si bien, lamentablemente, y como reiteradamente venimos insistiendo, esta espera, en la mayoría de los casos, se puede prolongar durante varios años.

Al hilo de esta situación, esta Oficina, en el ejercicio de la función garante que tiene encomendada, se ha dirigido en numerosas ocasiones a las Administraciones y organismos competentes en materia de vivienda, y hoy lo volvemos a hacer aprovechando este cauce de dación de cuentas a la Cámara autonómica, para hacer una vez más, una llamada de atención sobre la obligación que, de conformidad con la Ley 1/2010, de 8 Marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, pesa a sobre las Administraciones, de favorecer el ejercicio del derecho a la vivienda, consagrado en nuestra Carta Magna y en nuestro Estatuto de Autonomía, a todas aquellas personas que, reuniendo los requisitos legales que resultan exigible, carezcan de ingresos económicos para acceder a una vivienda del mercado libre en su localidad.

En este sentido, resulta de especial mención, aclarar que el concepto de vivienda, tal y como éste se configura en la normativa de amparo, se refiere a una vivienda digna, de calidad, no solo en cuanto a su espacio físico, sino también en cuanto al conjunto de dotaciones y equipamientos que deben estar a disposición de los ciudadanos y ciudadanas.

Prueba de la realidad expuesta, y a título meramente enunciativo, que no limitativo, lo son la queja 13/4439; queja 14/4073; queja 14/4903; queja 14/5668; queja 14/6039; queja 15/0159; queja 15/0794; queja 15/0931; queja 15/0983; queja 15/1258; queja 15/1334; queja 15/1413; queja 15/1483; queja 15/1544; queja 15/1612; queja 15/1735; queja 15/1742; queja 15/2073; queja 15/2229; queja 15/2317; queja 15/2464; queja 15/2583; queja 15/2666; queja 15/2899; queja 15/3067; queja 15/4495; queja 15/5309; queja 15/5310; queja 15/5310; queja 15/5862; queja 15/5913, [...].

Muchas de estas quejas han de ser archivadas con carácter provisional, toda vez que por parte de los Servicios Sociales, se suelen dar los pasos necesarios, en aras de poder adjudicar una vivienda en régimen de alquiler social, a través de los procedimientos legalmente establecidos. Asimismo, se llevan a cabo otras actuaciones con las familias con la finalidad de colaborar en la búsqueda de soluciones a sus precarias economías.

Como ejemplo de todo ello, podemos citar la queja 14/4903, en la que la interesada manifestaba que pertenecía a una familia monoparental, al encontrarse separada del padre de sus dos hijos. Contaba que tras la separación de su pareja tuvo que abandonar junto a sus hijos, la casa de su suegra, donde vivían. En ese momento, según explicaba, su tía les prestó ayuda, acogiéndolos en su domicilio. Sin embargo, al decidir ésta vivir con su pareja, tenían que abandonar el domicilio.

Continuaba diciéndonos que se encontraba asegurada como empleada de hogar por lo que podía asumir el coste de un alquiler de renta mínima. Sin embargo, no podía acceder a una vivienda a través del Registro Municipal de Viviendas Protegidas de VIMCORSA, por no tener recursos suficientes. Además, según sus propias manifestaciones, los Servicios Sociales que la atendía, no creían que tuviese derecho a que se le adaptase la renta de alquiler. Tampoco creían que su situación pudiera ser calificada de en riesgo de exclusión social.

Respecto a este caso, VIMCORSA, se pronunciaba en los siguientes términos:

*“Esta señora se encuentra inscrita en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Córdoba tanto para viviendas protegidas de régimen general o especial, como para las viviendas de segunda ocupación de la Comunidad Autónoma, en régimen de alquiler, desde el pasado mes de septiembre de 2014.*

*En dicha inscripción se refleja, debidamente justificado, que la señora (...) se encuentra dentro del grupo de especial protección de familias monoparentales, y cumple todos los requisitos que exige la normativa de aplicación para acceder a una vivienda protegida del régimen solicitado.*

*No obstante, en este Registro Municipal de Vivienda Protegida, actualmente figuran como demandantes de viviendas en régimen de alquiler 3.959 inscripciones que, como la Sra. (...), cumplen los requisitos antes mencionados.*

*Para el caso de que no se le adjudique, con la necesaria inmediatez una vivienda protegida en régimen de alquiler, existe otra alternativa, y es que VIMCORSA cuenta con un Programa de Ayudas al alquiler, consistente en seis mensualidades de 150 euros, prorrogables otros seis meses, para aquellas personas que alquilan una vivienda en el mercado libre.”*

Esta Institución, tras valorar la información recibida, hubo de decretar el archivo provisional de las actuaciones en la queja, al haberse activado el protocolo establecido para estos casos, en los que se pone de manifiesto la necesidad de vivienda justificada.

Otro botón de muestra lo tenemos en la queja 13/4439, en la que su promovente exponía que su unidad familiar estaba compuesta por cinco miembros, tres de los cuales, sus hijos, eran menores de edad (8, 6 y 4 años). Los únicos ingresos con los que contaban, ascendían a la cantidad de 227,05 €, teniendo que abonar la cantidad de 300 euros en concepto de renta de alquiler. Como era obvio, les resultaba imposible atender el pago de la obligación arrendaticia.

Contaba asimismo, que se inscribió en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Provisa, si bien se le adelantó que en ese momento carecían de vivienda alguna que poder ofrecerle.

Lo único que, según nos decía, se le ofreció fue un alquiler con opción a compra, por el que tendría que abonar 200 euros mensuales, en concepto de renta. Además se le exigía el pago adicional de dos meses en concepto de fianza, el alta en los suministros de luz y agua, y la contratación de un seguro de hogar. A lo que había que añadir, que la vivienda no disponía de mobiliario y equipamiento alguno. La carencia de la necesaria disponibilidad económica, le obligó a rechazar la oferta.

De otra parte la interesada denunciaba la existencia de viviendas vacías en el municipio, unas porque habiendo sido adjudicadas en régimen de alquiler, sus inquilinos se encontraban residiendo en otra localidad. Otras, por su estado de deterioro, que las hacía inhabitables.

Tras la admisión a trámite de la queja, iniciamos la oportuna investigación ante el Ayuntamiento de Ubrique. Una vez vista con detenimiento la información que se nos trasladó, pudimos concluir que se habían llevado a cabo actuaciones concretas, en materia de servicios sociales, con el ánimo de tratar de buscar una solución al problema habitacional que afectaba a la interesada y su familia.

No obstante, pudiendo prever que la adjudicación a esta unidad familiar de una vivienda social, no se produciría con la urgencia que demandaba su delicada situación dada la existencia de personas menores afectadas, esta Institución, consideró oportuno formular al Ayuntamiento de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la ley Reguladora de esta Institución, [Resolución](#), consistente en Sugerencia, para que se adoptase cualquier otra medida alternativa, que bien pudiera ser, a título meramente ejemplificativo, una ayuda de emergencia al alquiler, a fin de evitar que la interesada y su familia se encontrasen sin un techo digno dónde poder vivir.

A la fecha de redacción de estas líneas, aún estamos esperando una respuesta a nuestra Resolución.

No obstante, con frecuencia asistimos a casos en los que las viviendas que se adjudican se encuentran en un estado precario no solo en cuanto a las instalaciones, sino también en cuanto a la carencia del equipamiento y las dotaciones que se antojan absolutamente imprescindibles para desarrollar una vida en condiciones mínimamente dignas o que no se adaptan a las particulares circunstancias de las personas demandantes, normalmente por razón de enfermedad o movilidad en las que se encuentran.

Así en la queja 15/5310, la interesada, junto con su marido vivían desde hacía más de veintidós años, en una casa prefabricada, ubicada en un barrio de Sevilla, que pertenecía a un grupo de titularidad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA), y que hacía ya más de veintidós años fueron adjudicadas con carácter provisional, si bien, dicha provisionalidad había devenido en definitiva.

Tanto ella como su marido eran personas mayores, -74 años de edad- que además se encontraban enfermos. Como consecuencia de una reyerta, con resultado de lesiones, entre su nieto y un vecino, y debido a las amenazas de muerte que sufrieron por parte de la familia de quien resultó agredido, se vieron obligados a abandonar la vivienda de la que eran adjudicatarios legales (a la que ni siquiera pudieron volver para recoger sus pertenencias, tras producirse la agresión).

Desde que tuvieron que abandonar su domicilio había solicitado insistentemente de los Servicios Sociales, que se le adjudicara una vivienda, o de no existir ésta, que se le pagará un alquiler en el mercado libre, con carácter temporal.

Después de un tiempo prolongado, la interesada, según sus propias manifestaciones, había sido propuesta para la adjudicación de una vivienda, también en la misma Barriada, de tres dormitorios y 66 metros. Propuesta ésta que aceptó.

Sin embargo, al parecer, no pudo formalizarse la adjudicación, toda vez que para ello se exigía, que en dicho domicilio convivieran con la interesada, su marido y su hijo y la familia de éste último. Lo cual en ese momento ya no resultaba posible por circunstancias personales, y familiares. Conformando pues su unidad familiar, la interesada y su marido, únicamente.

EMVISESA, por su parte, ratificaba esta última propuesta de adjudicación, informando a esta Institución, de que la resolución de la alcaldía para la adjudicación de una vivienda a la interesada, incluía a ésta, su marido, y la unidad familiar de su hijo. En consecuencia, para que pudiera formalizarse la

adjudicación, debían figurar inscritos en el Registro como unidad familiar ella, su marido, su hijo, su nuera y sus nietos.

A la vista de los antecedentes concurrentes en este caso concreto, consideramos necesarios en aras de garantizar los derechos de esta familia, formular a EMVISESA [Resolución](#), para que sin más demoras, y con la urgencia que demanda la situación, se procediera a adjudicar a la interesada la vivienda de tres dormitorios, ubicada en planta baja, y para el supuesto de que ello no resultara posible en aquellos momentos, por no encontrarse vacante la misma, se procediera a la adjudicación de otra, adaptada a las limitaciones de movilidad que afectaban a la interesada y su marido, debido a su avanzada edad y estado de salud.

A la fecha de redacción del presente informe, aun no se ha recibido una respuesta de la empresa municipal.

En otras ocasiones, es una interpretación excesivamente formalista de la normativa aplicable, la que hace que la Administración ponga trabas innecesarias, si quiera, para la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas que, como sabemos, es el instrumento a través del cual ha de llevarse a cabo la adjudicación de las viviendas así calificadas en nuestra Comunidad Autónoma, por más que la legislación aplicable también contempla excepciones, como después veremos.

Así, en la queja 13/6128 la interesada exponía que tenía 25 años, estaba casada, tenía un hijo de 5 años y se encontraba nuevamente embarazada y junto con su familia, ocupaban una vivienda titularidad de un banco en una urbanización nueva en Trigueros (Huelva). En total eran diez las familias ocupantes de otras tantas viviendas vacías.

Tras solicitar la preceptiva información del Ayuntamiento de Trigueros, el mentado organismo nos participaba las actuaciones realizadas por los Servicios Sociales en el ámbito familiar de la interesada.

No obstante, llamó la atención de esta Institución, que este Ayuntamiento negara el acceso o inscripción de la interesada en el registro de demandantes de vivienda protegida, alegando como motivo, el hecho de “no estar trabajando”.

Pues bien, en contra de la posición mantenida por el citado Ayuntamiento al respecto, cabía invocar una serie de preceptos legales que, a nuestro juicio, sí amparaban se inscribieran como demandantes de viviendas protegidas en el RPMDVP, todo lo cual trasladamos a la citada Administración Municipal, mediante [Resolución](#).

La respuesta a la Resolución formulada podía resumirse en la siguiente:

*“Debemos aclarar que la circunstancia que impide inscribirse en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida es la ausencia total de ingresos, como consecuencia de no tener empleo por cuenta propia o ajena, pensión o prestación de ningún organismo (...)”*

La reiterada posición mantenida por el Ayuntamiento, nos llevó, en aras de poder adoptar una resolución definitiva con las debidas garantías, a evacuar consulta a la Secretaría General de Vivienda, cuya respuesta se puede resumir en las siguientes líneas:

*“(...) consideramos improcedente tanto la denegación de la inscripción, como que en su caso no se le permita participar en los procesos de adjudicación de viviendas, que por su carácter social fueran adecuadas para sus circunstancias familiares (...)”*

A la vista de todo cuanto antecede, procedimos a reiterar ante el ayuntamiento afectado, el cumplimiento de la Resolución formulada por esta Defensoría. Aún desconocemos la respuesta municipal.

Por su parte, en la queja 14/5229, sus promotores nos indicaban que forman una familia con tres hijos menores, que en el momento de presentación de la queja contaban con 4, 6 y 11 años de edad. Ambos miembros de la pareja se dedicaban al trabajo agrícola en las campañas de recolección, encontrándose desempleados sin percibir prestación económica alguna desde hacía tiempo. Así, en 2014, tan solo habían encontrado empleo en la recolección de la aceituna durante unos días.

Los interesados nos explicaban que desde que habían formado su pareja nunca habían tenido una vivienda donde residir junto a sus hijos, por lo que habían estado en diferentes lugares, como la casa de familiares, vivienda de alquiler, e incluso durante unos meses estuvieron residiendo en una vivienda social que ocuparon y que abandonaron al poco tiempo. Desde el año 2005 eran demandantes de vivienda social. Indicaban también que los servicios sociales les habían tramitado diversas ayudas económicas que, sin embargo, eran cada vez más escasas y limitadas, resultándoles imposible acceder a una vivienda de alquiler, por lo que se les había tramitado la solicitud de vivienda social.

Finalizaban señalando, por un lado, que tenían conocimiento de la existencia, en La Puebla de Cazalla, de una vivienda de tres dormitorios adjudicada a una familia que residía desde hacía años fuera de Andalucía, sin ocuparla y negándose a hacer entrega de las llaves para que pudiera ser ocupada por otra familia necesitada. Por ello, dicha vivienda había sido asaltada y robada en varias ocasiones pero sin embargo aún seguían las Administraciones sin darle una solución, añadiendo además la localización exacta de la vivienda en cuestión.

Por otro lado señalaban que, en todo el tiempo que había transcurrido desde que registraron su demanda de vivienda, se habían adjudicado varias casas sin que ellos hubieran podido ser una de las familias beneficiarias.

Por todo ello, formulamos [Recomendación](#), en orden a que se llevaran a cabo las actuaciones que resultasen necesarias para satisfacer la necesidad de vivienda que tenía acreditada esta unidad familiar, sin perjuicio de las unidades familiares residentes en ese municipio que tengan igual o mejor derecho, cuyas necesidades deben ser también atendidas.

La respuesta municipal nos ha llegado a la fecha de cierre de esta Memoria Anual y en la misma, el Ayuntamiento nos dice que se hará lo posible para adjudicar una vivienda social adecuada a esta familia, aunque sigue sin haber disponibilidad de viviendas sociales en el municipio para adjudicar.

## **1.13.2.2 Ayudas a la vivienda**

La problemática sobre las ayudas a la vivienda se vienen recibiendo en esta Institución desde hace ya varios años en un importante número, y de la que, reiteradamente, venimos dando cuenta a la Cámara Autonómica. Dentro de este capítulo resulta necesario distinguir los distintos tipos de ayudas a la vivienda:

### **1.13.2.2.1 Ayudas estatales a la vivienda**

#### **1.13.2.2.1.1 Subsidiación de intereses de préstamos convenidos**

Con carácter previo y para un mejor entendimiento, procede realizar un breve resumen de lo actuado hasta este momento en relación con esta cuestión concreta.

El artículo 35 del RDL 20/2012, de 13 de julio acordó suprimir las ayudas de esta naturaleza, si bien el ámbito de aplicación del mentado precepto legal, abarcaba, las ayudas de subsidiación de préstamos contenidas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

No obstante lo anterior, y pese a que la literalidad del precepto legal no planteaba ningún problema interpretativo con respecto a su ámbito de aplicación, lo cierto es que, el Ministerio de Fomento decidió hacer una interpretación amplia del mismo, procediendo a hacerlo extensible a todas las ayudas, sea cual fuere el plan de vivienda al amparo del cual fueron concedidas.

Posteriormente, la Ley 4/2013 de 13 de julio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, en su disposición adicional segunda, se pronunciaba en los siguientes términos:

«Disposición adicional segunda.

Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley será de aplicación el siguiente régimen a las ayudas de subsidiación de préstamos, Ayudas Estatales Directas a la Entrada y subvenciones reguladas en los Planes Estatales de Vivienda cuyos efectos se mantengan a la entrada en vigor de esta Ley y a las ayudas de Renta Básica de Emancipación establecidas por el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre:

a) (...)

Se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos que se vinieran percibiendo.

Asimismo se mantienen las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos reconocidas, con anterioridad al 15 de julio de 2012, que cuenten con la conformidad del Ministerio de Fomento al préstamo, siempre que éste se formalice por el beneficiario en el plazo máximo de dos meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Quedan suprimidas y sin efectos el resto de ayudas de subsidiación al préstamo reconocidas dentro del marco de los Planes Estatales de Vivienda.

No se admitirán nuevos reconocimientos de ayudas de subsidiación de préstamos que procedan de concesiones, renovaciones, prórrogas, subrogaciones o de cualquier otra actuación protegida de los planes estatales de vivienda (...).».

En todo caso, y pese a que la disposición adicional segunda venía a ratificar, aún más si cabía, que el artículo 35 de la Ley 4/2013 de 13 de julio, afectaba únicamente a aquellas ayudas concedidas al amparo del Plan Estatal de Vivienda 2009/2012, la Administración autonómica andaluza ha venido aplicando el artículo 35 del RDL 20/2012, de 13 de julio, para suprimir la posibilidad de ampliar el período de subsidiación de los préstamos obtenidos al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012. Ello, en base al criterio interpretativo de carácter extensivo que el Ministerio de Fomento le trasladó en día.

Por consiguiente, la obligación de aplicar correctamente las normas jurídicas debidamente aprobadas exigía que por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda, de conformidad con el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administra-

tivo Común, se procediese a revocar todas las denegaciones de prórroga o ampliación del período inicial de subsidiación de los préstamos convenidos que hubieran sido concedidas al amparo de planes estatales de viviendas anteriores al Plan 2009-2012.

A estos efectos, desde esta Institución se formularon las oportunas resoluciones ante la Consejería de Fomento y Vivienda.

Paralelamente, y en el transcurso de esta queja, solicitamos la colaboración de nuestro homólogo estatal, en su intervención ante el Ministerio de Fomento y Vivienda.

Finalmente, el Ministerio de Fomento acordó cambiar la interpretación mantenida con respecto al ámbito de aplicación del artículo 35 precitado, de manera que se iba a permitir reconocer las ayudas de subsidiación de planes anteriores al Plan Estatal 2009/2012, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013 de 4 de junio.

Ante esta nueva situación, desde esta Defensoría se sugirió, en virtud de un comunicado publicado en nuestra página web, que todas aquellas personas cuya solicitud de ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, hubiese sido desestimada, encontrándose ésta comprendida en el período temporal señalado en el párrafo anterior, se dirigieran a las Delegaciones Territoriales de Fomento y Vivienda correspondientes, solicitando la revocación de la resolución denegatoria.

Sin embargo, con posterioridad, se recibieron algunas quejas en las que las personas interesadas alegaban que, habiéndose personado en plazo ante la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Fomento y Vivienda, para solicitar la prórroga de subsidiación, fueron informadas de que los subsidios de préstamos hipotecarios habían sido suprimidos por el Ministerio de Fomento, afectados por el art. 35 del RDL 20/2012, que todas las prórrogas iban a ser denegadas, que no tenían si quiera el modelo de solicitud de prórroga y que esperasen a ver si las reactivaban de nuevo o había algún cambio, porque si la solicitaban en ese momento iba a ser denegada.

Asimismo, alegaban que obedeciendo a la información recibida no procedieron a solicitar la prórroga, dándose la circunstancia de que una vez que se enteraron del cambio de criterio en la interpretación del Ministerio de Fomento, procedieron a formular la solicitud, ya en fecha posterior a la entrada en vigor de la Ley 4/2013, en base a lo cual les fue denegada al habersele aplicado la Disposición Adicional Segunda de esta norma.

En relación con todo ello, establecer la posición jurídica de las personas afectadas requería, que por parte del Ministerio de Fomento se procediera a la apertura de un plazo extraordinario en el que pudieran solicitarlas.

En consecuencia, habiendo transcurrido un tiempo prudencial, sin que tuviéramos noticias de que por parte del Ministerio se hubiese habilitado un nuevo plazo, a los fines expresados, desde esta Defensoría, se promovió una actuación de oficio ante la Consejería de Fomento y Vivienda, [queja 15/2292](#), dentro de la cual se le sugirió a dicho organismo la conveniencia de plantear al Ministerio de Fomento, la necesidad del establecimiento de un plazo extraordinario de seis meses.

De la respuesta preceptiva de Viceconsejería de Fomento y Vivienda, hemos de entender plenamente aceptada nuestra sugerencia, pues se nos comunica que, en cumplimiento de la Recomendación formulada por esta Defensoría, con fecha 10 de julio de 2015, se elevó al Ministerio de Fomento, la petición de habilitar dicho plazo extraordinario.

En consecuencia, dado que la actuación de esta Institución, por razones competenciales, no podía continuar más allá de lo hasta aquí actuado, toda vez que, es al Ministerio de Fomento a quien compete adoptar las medidas necesarias que posibiliten la habilitación del nuevo plazo solicitado, tanto por la Defensora del Pueblo del Estado, como por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, hemos procedido a decretar el archivo de las actuaciones en la queja de oficio señalada, en la confianza de que el nuevo plazo se materializase a la mayor brevedad.

Por último, hemos de señalar que se han seguido recibiendo esta Institución, durante este año 2015, un número importante de quejas, en las que los interesados, tras haber obtenido una resolución desestimatoria de su solicitud de prórroga de la ayuda de subsidiación que venían disfrutando, denuncian la decisión estatal de su supresión. Dado que es ésta una decisión de emana de un órgano estatal, elevamos la queja a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales. Son los casos en la queja 15/0847; queja 15/2532; queja 15/3711.

No obstante, en relación con esta última cuestión y para concluir este apartado, merece mención expresa la [Sentencia del Tribunal Constitucional 216/2015](#) de 22 de octubre, por cuanto que se pronuncia con la cuestión debatida en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013 de 4 de junio de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de vivienda, por la que se suprimen las prórrogas de la subsidiación de intereses de préstamos convenidos concedidas al amparo de los diversos planes de vivienda, la cual inadmite todos los motivos de inconstitucionalidad alegados por el grupo de Diputados recurrentes, basándose el Alto Tribunal en que la mencionada norma no vulnera ni el art. 9.3, de la Constitución en cuanto a la irretroactividad de las normas no favorables o restrictiva de derechos individuales, ni el art. 33.3 de la C.E., por cuanto que no tiene contenido expropiatorio, por cuanto que las personas beneficiarias de la subsidiación, no tenían un derecho subjetivo a la renovación o prórroga, sino una mera expectativa de renovación en cuanto que cumpliera las condiciones exigidas por la normativa.

## 1.13.2.2.1.2 Ayudas al alquiler

### 1.13.2.2.1.2.1 Ayudas al alquiler para inquilinos

En lo que respecta a las ayudas de esta naturaleza, ya en Informes Anuales anteriores hemos dado cuenta de la situación que afectaba al estado de tramitación de estas ayudas, así como de las numerosas actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría, y que continúan en la actualidad, en la queja 12/1566, promovida de oficio, con el propósito de tratar de desbloquear la situación de suspensión que venía afectando al pago de estas ayudas, y que estaban provocando situaciones absolutamente dramáticas entre las personas afectadas.

Estas convocatorias de ayudas tenían su soporte en el Convenio suscrito entre el entonces Ministerio de Vivienda y, la Junta de Andalucía, para la financiación de los Planes Estatales 2005/2008 y 2009/2012, y en el que se pactaban las actuaciones totales para el programa de ayudas a inquilinos, distribuidas estas por año.

Pues bien, tras solicitar los preceptivos informes de la Administración autonómica y el Ministerio de Fomento (solicitado éste a través de la colaboración instada de la Defensora del Pueblo Estatal), no obtuvimos más que una relación numérica de las cantidades que el Estado declaraba haber transferido en base a los obje-

tivos pactados en convenio, que no se correspondían con los datos numéricos aportados por la Comunidad Autónoma, y sin que, de esta forma, pudiéramos vislumbrar solución alguna a la conclusión definitiva de los expedientes en trámite.

Mientras tanto, se seguían sucediendo las quejas de los ciudadanos y ciudadanas, alzando su voz ante el excesivo retraso que venían soportando, en el abono de las ayudas para el alquiler que tenían reconocidas, y las consecuencias, que ello les estaba ocasionando.

Fiel reflejo de esta realidad lo son, a título meramente enunciativo, las siguientes quejas: queja 15/1189; queja 15/1645; queja 15/1907; queja 15/2078; queja 15/2330; queja 15/2463; queja 15/3508; queja 15/3656; queja 15/4082; queja 15/4087; queja 15/4134; queja 15/4160; queja 15/4501; queja 15/4708; queja 15/5097; queja 15/5312; queja 15/5377; queja 15/5596; queja 15/5692; queja 15/5861; queja 15/5876; queja 15/5880.

En consecuencia con la situación descrita, y considerando esta Institución que sin más demoras, y antes de que finalizase el año 2015, deberían haber quedado concluidas las distintas convocatorias de ayudas en trámite, formulamos a la Secretaria General de Vivienda la siguiente [Resolución](#):

*“Recomendación 1: Que con la urgencia que demanda en estos momentos, la solución definitiva a la suspensión y paralización que viene afectando a los expedientes de ayudas al alquiler reconocidos y no satisfechos en todo o en parte, o ni siquiera resueltos, se acuerde convocar una reunión de la Comisión bilateral de seguimiento del convenio de colaboración Ministerio/Junta de Andalucía, con la finalidad, que no puede ser otra, que la de aunar todos su esfuerzos para llegar a un consenso sobre el modo de resolver y concluir definitivamente este programa de ayudas, que deberá tener un horizonte, que en modo alguno supere el 31 de diciembre de 2015.*

*Recomendación 2: De otra parte, deberá, igualmente consensuarse, con una delimitación clara y concreta, en su caso, respecto a los presupuestos y temporalidad de su ejecución, sobre qué va a ocurrir con aquellas solicitudes de ayudas, que pese a reunir los requisitos exigidos, ni siquiera fueron resueltas de manera expresa en los plazos establecidos, en las correspondientes órdenes de convocatoria, amparándose la administración, en la figura del silencio administrativo negativo, amparada esta, a su vez, en la inexistencia de disponibilidad presupuestaria.”*

Coincidiendo con la redacción de este Informe, ha tenido entrada en esta Defensoría, la respuesta de la Secretaría General de Vivienda a la Recomendaciones que le fueron formuladas. Pudiéndose deducir, con alto grado de satisfacción, que éstas han sido aceptadas, y por consiguiente, que en un plazo muy breve de tiempo, presumiblemente, quedarán definitivamente concluidos los expedientes de ayudas al alquiler para personas inquilinas, tramitados al amparo de planes de viviendas anteriores.

Por su trascendencia e interés, merecen ser destacados lo siguientes aspectos de dicha respuesta:

*“La resolución de ayudas a inquilinos contenidas en los planes estatales, se entienden cumplidas una vez que:*

*Con ocasión de la Comisión Bilateral de Seguimiento del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación celebrada con fecha 14 de septiembre de 2015 entre el Ministerio de Fomento y esta Consejería, para la liquidación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, se abordó la tarea de identificar las solicitudes de inquilinos con pagos pendientes, remitiéndose al citado Ministerio la relación resultante, junto con el importe pendiente de transferir de otras líneas de ayudas con financiación estatal.*

*El Ministerio de Fomento ha aceptado las relaciones enviadas y se ha comprometido a enviar el importe que de ella se deriva, estimado en 17,68 millones de euros, en el ejercicio 2015, por lo que dichos créditos podrían estar disponibles en el ejercicio 2016. Una vez disponible el crédito, los pagos se abordarían conforme a la fecha de presentación de la solicitud de cada uno de los períodos de alquiler, independientemente de la convocatoria que procedan.”*

De esta respuesta, podemos deducir que **han sido aceptadas las Recomendaciones formuladas por esta Institución** en el presente expediente de queja, y por consiguiente, que **a corto plazo podrían quedar definitivamente concluidos, los expedientes de ayudas al alquiler para personas inquilinas, tramitados al amparo de planes de viviendas anteriores, con pagos pendientes**, congratulándonos de que finalmente estas situaciones vayan quedar resueltas.

#### *1.13.2.2.1.2.2 Ayudas a propietarios de viviendas que las ceden en alquiler*

Ya en 2013, esta Institución formuló ante la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda de Córdoba, Recomendación que se ha hecho extensible, en casos idénticos, a otras Delegaciones Territoriales, en la queja 13/6732:

*“Recomendación para que tenga en cuenta, a los efectos del sentido de la Resolución que dicte en la solicitud del interesado, y en cuanto al resto de solicitudes pendientes de esta ayuda, la Sentencia de la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictada en el procedimiento ordinario 779/2011, que anula una Resolución denegatoria de ayudas a propietarios por falta de disponibilidad presupuestaria, reconociendo el derecho a dicha ayuda para una solicitud presentada con fecha 6 de noviembre de 2008, pues, en términos de la propia Sentencia, “queda constatado que se otorgaron subvenciones a solicitudes posteriores a la del actor, incluso varios meses posteriores, siendo por tanto arbitraria la forma de proceder de la Administración que deniega la subvención al actor por falta de disponibilidad presupuestaria, pero concede muchas de fecha posterior. Sin que se puede oponer a dicha conclusión que se trata de distintas provincias porque la subvención es autonómica no provincial, de ahí que se otorgue o deniegue el Consejero, aunque se dicten por Delegación. No concurriendo el motivo de la denegación el motivo debe ser estimado.”*

La Recomendación no fue aceptada. No obstante, la misma se apoyaba en una Sentencia dictada por un Tribunal Superior de Justicia, que al no sentar jurisprudencia, carecía de fuerza vinculante.

En consecuencia, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en los distintos expedientes de queja.

Sin embargo, recientemente se ha recibido un informe de la Secretaría General de Vivienda, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos.

*“Asumimos su recomendación de revisión de oficio de la Resolución de fecha 24 de febrero de 2012 de la entonces Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de Córdoba al efecto de proceder a la concesión de la Ayuda al propietario de vivienda libre; toda vez que a la fecha de presentación de su solicitud no se había agotado el crédito presupuestario en la*

*provincia de Córdoba. En previsión de que puedan existir expedientes de ayudas de este programa en la misma situación, se va a proceder al análisis pormenorizado de todas las solicitudes y a la evaluación del coste a asumir que pueda suponer la resolución estimatoria de las que resulten, a fin de habilitar el crédito presupuestario en el ejercicio 2016, al no disponer del mismo en este momento debido al altura del año en la que nos encontramos.”*

Acogemos con gran satisfacción que finalmente se vaya a habilitar el crédito necesario, en aras de dar satisfacción, en cumplimiento de la recomendación formulada por esta Defensoría, a aquellos expedientes de ayuda que, en su día fueron denegadas, en base a la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, cuando existía crédito para su abono, si bien en la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda de Córdoba.

#### 1.13.2.2.1.3 Ayudas a la rehabilitación

Por último, un año más, se mantiene el estado de suspensión que afecta desde hace ya varios años, a la tramitación de los expedientes de **ayuda a la rehabilitación de viviendas y edificios**.

Pues bien, esta suspensión incrementa, por el transcurso del tiempo, las situaciones de edificios o viviendas en estado de absoluto abandono o precariedad que no pueden ser rehabilitados. Edificios de varias plantas que carecen de un ascensor, y en el que residen personas con movilidad reducida, que se encuentran arrestados en sus domicilios, víctimas de su propia discapacidad.

En efecto, como ya tuvimos ocasión de comentar, en el Informe Anual pasado, desde esta Defensoría se solicitó de la Administración autonómica, que se contemplase en el nuevo Plan de Vivienda, la correspondiente partida presupuestaria, capaz de dar satisfacción a los expedientes de ayudas que gozan de la correspondiente autorización.

De otra parte, y en lo que se refiere a aquellas solicitudes de ayudas que no habían sido reconocidas y no iban a tener reflejo presupuestario en el nuevo Plan, se procediese a devolver a los solicitantes, los gastos que hubiesen tenido que soportar por exigencia de esa Administración.

Ilustran este epígrafe las siguientes quejas: queja 14/1720; queja 14/3029; queja 15/0295; queja 15/0647; queja 15/3691; queja 15/1463; queja 15/4522; queja 15/5301; queja 15/5885.

#### 1.13.2.2.2 Ayudas autonómicas a la vivienda

Se incluye un grupo de quejas, igualmente numerosas, de ciudadanos afectados por el excesivo **retraso en el reconocimiento o pago de una serie de ayudas autonómicas, para el acceso a la vivienda**.

Como ya diéramos cuenta en el Informe Anual pasado, esta Institución, al hilo de una queja individual -queja 13/5552- promovió la oportuna investigación, con el propósito de conocer los motivos concretos, que originaban la excesiva dilación que se estaba produciendo con el reconocimiento y/o abono de estas ayudas.

La Delegación Territorial de Huelva, por ser el organismo afectado en la queja, justificaba en su informe esta situación en el hecho de que las ayudas autonómicas para el acceso a la vivienda aparecían refle-

jadas únicamente como ayudas a las que se podía optar, y sobre las que no se expedía resolución de reconocimiento de derecho alguno, estando condicionado su reconocimiento, a la existencia de la necesaria consignación presupuestaria.

Ciertamente, el paraguas de la inexistencia de disponibilidad presupuestaria, daba cobertura o amparo legal a la actuación de la Administración a la hora de desestimar dichas ayudas o suspender o dilatar el pago, al margen, de los perjuicios ocasionados a los ciudadanos, a los que nos hemos referido anteriormente.

Pues bien, pese a que desde un punto de vista estrictamente legal, y a priori, no podía apreciarse una actuación contraria a derecho imputable a la Administración de la Junta de Andalucía, la trascendencia del problema planteado, y el elevado número de personas afectadas, nos llevó a considerar la necesidad de abarcar este problema con carácter general.

Así, en el transcurso de nuestra investigación, pudimos comprobar que detrás de estos retrasos en el pago de las ayudas, en particular las ayudas a la subsidiación autonómica al préstamo hipotecario, nos encontrábamos con verdaderos dramas humanos.

En efecto, si bien la inexistencia de la necesaria consignación presupuestaria, daba cobertura legal a la Administración, no podíamos obviar, que este hecho, en modo alguno le resultaba imputable a la persona afectada, cuyo sentir generalizado era que no habrían optado a este tipo de viviendas si hubieran sabido que la ayuda se iba a retrasar.

En consecuencia con la situación descrita, consideramos que no podíamos quedarnos con respuestas como la inexistencia de consignación presupuestaria, para el pago de estas ayudas, ni en el presente ni en un futuro inmediato.

Es por ello, por lo que decidimos dirigirnos en esta ocasión, a la Dirección General de Vivienda, solicitando la emisión del preceptivo informe, en relación con las siguientes cuestiones puntuales:

*“- Deberá concretarse el número de ayudas autonómicas a la vivienda, en su distintas modalidades, y en las distintas provincias:*

*a) Que habiendo sido reconocidas en virtud de la correspondiente resolución administrativa se encuentran pendientes de pago.*

*b) Que se encuentran pendientes de resolución.*

*- Partiendo de la premisa de la inexistencia de consignación presupuestaria, que se extiende desde el año 2010 al año 2014, solicitamos conocer si por esa Dirección General, en el ejercicio de las competencias que le son propias, se ha pensado en adoptar algún tipo de medidas que vengán de algún modo a paliar las desesperadas situaciones que está provocando el impago de dichas ayudas hasta tanto en cuanto se pueda regularizar el pago.*

*- Finalmente, solicitamos conocer si existe o se ha pensado en determinar un calendario de pago para estas ayudas.”*

A la vista de lo informado por la Dirección General, respecto a las ayudas autonómicas reconocidas de manera expresa, pero que aún no habían sido abonadas, podíamos deducir que se habían solventado o estaban en vías de solventarse, aquellas cuestiones que impedían su abono, estando previsto el mismo en este ejercicio presupuestario.

Por consiguiente, respecto de aquellas solicitudes que habían sido reconocidas pero no abonadas, parecía deducirse que el asunto se encontraba en vías de solución.

Lamentablemente, no corrían la misma suerte, aquellos expedientes que no habían sido resueltos, al no contemplarse la existencia de crédito presupuestario para su abono. Y respecto de los cuales, la Administración había optado por la aplicación de la figura del silencio administrativo.

Sin embargo, esta Institución no compartía la tesis del silencio administrativo, como cauce de resolución, por lo que procedimos a formular a la Secretaría General de Vivienda la siguiente [Resolución](#):

*“Recordatorio de los Deberes Legales contenidos en los preceptos que han sido transcritos.*

*Recomendación concretada en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, a las solicitudes de ayuda a la vivienda formuladas por los ciudadanos, que no han recibido comunicación alguna.”*

No obstante, nuestra resolución no fue aceptada, alegándose como justificación, una vez más, la ausencia de disponibilidad presupuestaria. Además, desde la Administración se consideraba esta posición más ventajosa para las personas solicitantes, dado que opinaba que la denegación expresa cerraría la puerta a la posibilidad de obtener finalmente la ayuda.

Pues bien, visto el momento temporal en el que nos encontrábamos, la excesiva dilación en la tramitación de estas ayudas, y la necesidad de concluir sin más demoras, los expedientes en trámite, nos dirigimos nuevamente al citado organismo, en solicitud de la siguiente información:

*“- En estos momentos, cuántos son los expedientes de ayuda de carácter autonómico, debiendo diferenciarse según la modalidad de ayuda de que se trate, que habiendo sido reconocidas en virtud de resolución administrativa, están pendientes de abono.*

*- Deberá concretarse, en que momento temporal se van a liquidar dichos expedientes, y con cargo a que partida presupuestaria o partidas presupuestarias.*

*Por último en el informe de esa Viceconsejería, se justifica la no resolución expresa de determinados expedientes de ayuda, en la inexistencia de consignación presupuestaria, por una parte, y de otra, en la intencionalidad de no cerrar la puerta a los solicitantes para que puedan cobrar dicha ayuda. Pues bien, desde esta Defensoría solicitamos que se nos aclare la trascendencia de dicha afirmación. Si existe alguna posibilidad, o por el contrario no existe ninguna, de que estas personas puedan cobrar estas ayudas.”*

En estos momentos estamos a la espera de recibir una respuesta a nuestra solicitud de información, que pueda poner fin a la tramitación de este expediente de queja, de forma satisfactoria a los intereses de los ciudadanos y ciudadanas afectadas por este conflicto.

Finalmente, para cerrar este apartado dedicado a la dación de cuenta sobre la situación que afecta, desde hace ya varios años, a las ayudas autonómicas para el acceso a la vivienda protegida, sirvan como muestra los siguientes expedientes de queja: queja 15/0075; queja 15/0154; queja 15/0155; queja 15/0345; queja 15/0401; queja 15/0417; queja 15/0628; queja 15/0643; queja 15/0652; queja 15/0683; queja 15/0847; queja 15/0851; queja 15/0927; queja 15/0928; queja 15/1071; queja 15/1093; queja 15/1227; queja 15/1250; queja 15/2060; queja 15/2257; queja 15/2532; queja 15/2984; queja 15/3262; queja 15/3386; queja 15/3705; queja 15/4515; queja 15/4698; queja 15/5380.

**1.13.2.3 Desarrollo de la convocatoria de ayudas al alquiler, por orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de marzo de 2015**

Durante este año 2015, hemos promovido una actuación de oficio, [queja 15/5618](#) con el ánimo de conocer en qué situación se encontraba la convocatoria de ayudas al alquiler, convocada por Orden de 3 de marzo de 2015, de la Consejería de Fomento y Vivienda, destinada a personas con ingresos limitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que traía su causa en el programa de ayuda al alquiler de vivienda, del Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013/2016.

La mentada convocatoria, acatando la discrepancia manifestada por el Ministerio de Fomento, sobre la posibilidad de excepcionar del requisito establecido en el artículo 6.5 de RD 233/2013, por el que se regula el Plan Estatal, ha sido objeto de modificación en virtud de la orden de 27 de octubre de 2015, en el sentido de contemplar de manera adicional que las ayudas concedidas a personas que tengan deudas con la Administración Tributaria y/o frente a la Seguridad Social, sean abonadas con fondos exclusivamente autonómicos.

Pues bien, la actuación de oficio referida, fue decidida para poder conocer, por un lado, cómo se estaba gestionando y desarrollando este Programa, tras la discrepancia aludida y los meses transcurridos desde su puesta en marcha y, por otro, tras observar esta Defensoría que las partidas presupuestarias de financiación estatal para la ejecución de los distintos programas de ayudas, previstos en el Plan Estatal y que tenía expreso reflejo en la Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda, y Suelo, por la que se publicaba el Convenio de Colaboración con la Junta de Andalucía, para la ejecución del Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013/2016, no tenían fiel reflejo en la convocatoria autonómica, reflejándose en ésta una partida presupuestaria de financiación estatal, notablemente inferior a la consignada en convenio.

Dicha Resolución, además, recogía las cantidades que en concepto de cofinanciación, se comprometía a aportar la comunidad autónoma.

Así, para el programa de ayudas al alquiler, que centraba nuestra investigación, el estado se comprometía a transferir la cantidad total, para el ejercicio 2014, de 14.277.500 euros, sin que constase ninguna partida presupuestaria, por este concepto, a cargo de la comunidad autónoma.

Para el año 2015, y por este mismo concepto, el Ministerio de Fomento y Vivienda comprometió, según se hacía constar en el texto del convenio, la cantidad de 24.330.090. No obstante, no figuraba en dicho documento, aportación alguna por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda, para esta línea de ayudas.

En este contexto, y en ejecución de Plan Estatal de Vivienda, se publicó la ya referida, Orden de la Consejería de Fomento y Vivienda, de 3 de marzo de 2015, con un acompañamiento presupuestario en cuantía de 15.000.000 euros, proveniente de fondos estatales. Habilitándose una partida autonómica, en cuantía de 800.000, para el pago de estas ayudas, a las personas que reuniendo los requisitos exigidos, mantengan alguna deuda tributaria o frente a la seguridad social.

Además, otra cuestión a tener en cuenta, era que según podíamos deducir de la lectura del convenio de colaboración firmado entre la administración estatal y autonómica, el Estado, como ya hemos señalado, se

comprometía a transferir una cantidad determinada con cargo al año 2014. No obstante, desconocíamos que hubiese existido una convocatoria de estas ayudas en el año 2014. Lo que nos hacía plantearnos el destino de los fondos estatales, para el indicado año.

Pues bien, a la vista de cuanto antecede, nos dirigimos la Secretaría General de Vivienda, organismo éste al que hemos solicitado recientemente la emisión del preceptivo informe, aún pendiente de respuesta.

## 1.13.2.4 Retraso aprobación del nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía

El retraso que viene padeciendo la aprobación del nuevo Plan de Vivienda, es un asunto que sigue preocupando a esta Institución, toda vez que, como venimos insistiendo, el mismo se caracteriza por ser un instrumento necesario para la efectividad de las políticas de vivienda en el ámbito de nuestra comunidad autónoma.

Por este motivo, ya en 2014, como se diera cuenta en el Informe Anual pasado, y conviene recordar, esta Defensoría inició la oportuna investigación, en la [queja 14/5558](#) para conocer en qué momento se iba a proceder a la aprobación del Nuevo Plan de Vivienda.

Las respuestas obtenidas, en nada venían a satisfacer nuestra solicitud de información, toda vez que la aprobación del plan se iba condicionando a una serie de trámites de carácter burocrático, que nunca llegaban a culminar, lo que nos obligó a emitir Resolución al citado organismo, de la que dimos cumplida cuenta en nuestra anterior Memoria Anual.

Centrándonos en las actuaciones llevadas a cabo en relación con este asunto, durante este año 2015, nos referimos en primer lugar a la respuesta a nuestras Recomendaciones, por parte de la Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, que se pronunciaba en los siguientes términos:

*“De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, con fecha 2 de diciembre de 2014 tuvo entrada en el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería de Presidencia, la solicitud de informe jurídico preceptivo al proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, a tenor de lo establecido en el artículo 78.2 del Reglamento de este Gabinete aprobado por el Decreto 450/2000, de 26 de diciembre. Dicho informe debería haber sido emitido en el plazo improrrogable de diez días.”*

Dado que, al parecer, para que pudiese continuar el trámite para la aprobación definitiva del Nuevo Plan Andaluz, resultaba requisito sine qua non, que desde el gabinete jurídico se emitiese el preceptivo informe, que fue solicitado con fecha 2 de diciembre de 2014, y que debió ser evacuado en el improrrogable plazo de 10 días, (según datos que se contienen en el mentado informe), nos dirigimos a dicho Gabinete Jurídico, al objeto de que nos informase si, en esos momentos, ya había sido emitido el preceptivo informe y, en caso contrario, se nos comunicasen los motivos por los que, habiendo transcurrido más de tres meses (hasta ese momento), aún estaba pendiente dicho trámite.

Sorpresivamente, la respuesta recibida del gabinete jurídico de la Consejería de la Presidencia fue la siguiente:

*“Se pone en su conocimiento que el informe SSPI00104/14, relativo al “Proyecto de Decreto por el que se regula el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2014-2019”, fue emitido el día 19 de enero de 2015, tal y como consta en el oficio de remisión, del que se acompaña copia, y adelantado por correo electrónico”.*

**Lamentablemente, tras dos años de actuaciones por parte de esta Defensoría, con un solo objetivo, conocer en qué momento se iba a aprobar el Plan de Vivienda, lo cierto es que nos encontramos en el punto inicial que motivó nuestra actuación.**

Es por ello, por lo que nos hemos visto obligados a dirigirnos, una vez más, a la Secretaría General de Vivienda, trasladándole la respuesta obtenida por parte del Gabinete Jurídico, e interesando un pronunciamiento al respecto.

Finalmente se ha recibido el informe solicitado de la Secretaría General de Vivienda, del que merecen ser destacados los siguientes aspectos:

*“Tras la conformación del nuevo Gobierno Andaluz, surgido en julio de 2015, el Consejero de Fomento y Vivienda ha asumido, en sede parlamentaria, como compromiso de legislatura, la culminación y puesta en marcha del nuevo Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación. Un plan que permita sentar las bases de la política de vivienda en los próximos años, incorporando acciones y medidas que permitan hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.*

*Será el primer Plan que se articulará en el marco de la Ley 1/2010 de 8 de marzo Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que obliga a la Junta de Andalucía a elaborar el Plan que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la comunidad autónoma, establecidas en dicha Ley, para el periodo de vigencia al que se refiera (Art. 12).*

*Conscientes de las crecientes dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables para acceder a una vivienda, del aumento de los desahucios y de las ejecuciones hipotecarias que culminan con las salidas de las familias de su vivienda habitual, así como de un mercado del alquiler débil frente a un aumento de la demanda de soluciones habitacionales para una población empobrecida en los últimos años, hemos apostado por un Plan ambiciosamente realista que persigue tres objetivos fundamentales:*

*1. Facilitar el acceso a la vivienda a la ciudadanía en condiciones asequibles y evitar la exclusión social, e impedir la pérdida de la vivienda por motivos económicos y fomentar el mercado de alquiler de viviendas, fundamentalmente las desocupadas.*

*2. Incentivar la rehabilitación y promoción de viviendas, promoviendo la recuperación económica del sector de la vivienda para reactivar el empleo.*

*3. Y, facilitar el cambio hacia un modelo de ciudad sostenible impulsando actuaciones de rehabilitación de determinadas áreas, de adecuación del espacio público y de rehabilitación de inmuebles de destacado interés urbano y patrimonial.*

*Se trata de un Plan que podrá entrar en vigor en el primer trimestre de 2016.”*

A la vista de lo informado, acogemos con gran satisfacción que por parte de esa Consejería, la aprobación del nuevo plan de vivienda este entre sus prioridades, aunque como hemos expuesto, con un lamentabilísimo

retraso y que su aprobación, sea una realidad a la mayor brevedad, por ser éste un instrumento necesario para poner en práctica las políticas de vivienda, en nuestra comunidad.

Asimismo, nos alegra comprobar la sensibilidad manifestada por ese organismo con respecto a la situación que lamentablemente padece un sector muy elevado de la población andaluza, en el acceso a una vivienda digna.

### 1.13.2.5 Deficiencias constructivas

En este apartado tienen cabida un importante número de quejas, entre las que merecen ser citadas, la queja 14/3370; queja 14/5621; queja 15/0804; queja 15/0839; queja 15/1931; queja 15/4570; todas ellas, con un denominador común, las **deficiencias estructurales en los edificios**: grietas en fachadas y techos, filtraciones, deficiencias estructurales graves, que han provocado en ocasiones el derrumbamiento de cubiertas, caídas de techos, llegando incluso a producirse el derrumbe de algunas viviendas.

Pues bien, lo más destacado de la problemática que comentamos, es que estas situaciones se mantienen durante años, pese a los compromisos de las administraciones implicadas (autonómica, municipal y estatal) de aportar soluciones, que si bien tienen su reflejo en convenios o acuerdos, lamentablemente éstos quedan, en algunos casos en papel mojado, y en otros se ejecutan parcialmente algunas de las obras de rehabilitación comprometidas, incumplándose sistemáticamente los plazos. Esta problemática se da, tanto en viviendas propiedad de la Administración como en viviendas de propiedad privada, cuyos titulares, al carecer de ingresos suficientes no pueden acometer sin ayuda pública, costosas obras como las necesarias para que los edificios de vivienda cuenten con condiciones dignas de seguridad y de adecuación.

Sirva como ejemplo la [queja 15/1931](#) que se inició de oficio, al tener conocimiento esta Institución de la existencia de lagunas de aguas fecales en la vía pública en algunas calles de un barrio sevillano, considerado como barrio marginal.

Según contaban los distintos artículos que sobre este asunto se publicaron, estos hechos, se venían sucediendo desde finales del año 2014 y, consistían en la rotura de arquetas y canalizaciones de agua que sacaban a los zaguanes, soportales de los bloques y a la misma vía pública los residuos fisiológicos, de los residentes que viven en régimen de alquiler en estas viviendas sociales. Al parecer, las deficiencias de las conducciones se atribuían al mal uso de los residentes y a los estragos que causaban las ratas, las cuales se comían el material y rompían las infraestructuras.

La situación creada, preocupó sobre manera a esta Institución, toda vez que podrían estar viéndose conculcados derechos constitucionales como el previsto en el artículo 43, de protección a la salud, o el del artículo 49, a una vivienda digna e incluso el derecho a la integridad física del artículo 15.

A tenor de la normativa vigente, era el Ayuntamiento el que tenía atribuidas las competencias relacionadas con el control de la salubridad de los espacios públicos, y por tanto era quien habría de realizar las actuaciones oportunas, mediante los controles pertinentes, a fin de comprobar si existía algún riesgo para la salud de los vecinos por la causa que se describía, recabando en caso de que lo estimase necesario, la colaboración de los dispositivos correspondientes de la Administración Autonómica, la cual estaba llamada a prestar apoyo técnico a los municipios para el desarrollo de estas funciones.

En consecuencia, dirigimos nuestra solicitud de información ante el Ayuntamiento de Sevilla, y la Oficina de Rehabilitación Integral del Polígono Sur, a la vez que participamos nuestra intervención a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, y la Comisionada del Polígono Sur de Sevilla.

Tras examinar con detenimiento, la información recibida de las administraciones y organismos afectados, acogimos con satisfacción las medidas de choque adoptadas para resolver la problemática planteada, la coordinación llevada a cabo entre todas las administraciones implicadas y los proyectos de obras de rehabilitación que se iban a poner en marcha por AVRA, a finales del mes de septiembre.

Otro ejemplo lo tenemos en la queja 14/3930, siendo esta vez la afectada, una barriada constituida por viviendas plurifamiliares en bloques, de titularidad privada, situada en el municipio gaditano de Jerez. Sus promotores, la totalidad de los vecinos que habitan esta barriada unos 2000 aproximadamente, venían padeciendo desde hacía varios años la gravísima situación estructural en que se encontraban las viviendas afectadas por grietas en fachadas y techos, filtraciones, deficiencias estructurales graves, que habían provocado derrumbamientos de cubiertas, caídas de techos y, en algún caso, desplome de la vivienda. En la fecha de la queja, se encontraban 9 viviendas desalojadas, lo que había evitado que se produjera una verdadera tragedia.

Concedores de todo ello, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jerez desde 2009 habían suscrito varios acuerdos de colaboración a través de la figura de un Protocolo para la Rehabilitación Integral de la barriada, obras comprometidas que, según nos decían, se habían venido incumpliendo de forma sistemática.

Con posterioridad en mayo de 2011, se firmó un acuerdo de la comisión bilateral, Ministerio de Fomento, Junta de Andalucía con la colaboración del Ayuntamiento de Jerez para la financiación de las 94 viviendas que constituyen la primera fase del Área de Rehabilitación Integral del barrio, acogida al Plan Estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012 a abonar entre las administraciones durante el periodo 2011-2014, igualmente incumplido.

A lo largo de todo el año 2015, hemos continuado con la tramitación de la queja, habiendo podido conocer a la vista de la información obrante en el expediente, incluida la recabada tanto de la Asociación de Vecinos promotora de la queja, como de la Sra. Alcaldesa Presidenta del Ayuntamiento de Jerez, en visita efectuada por esta Defensoría el pasado día 9 de noviembre de 2015 a la Barriada que nos ocupa, y al Ayuntamiento de la Ciudad, la disposición de las Administraciones implicadas para continuar la rehabilitación de la Barriada con cargo al Presupuesto de 2016, con actuaciones similares a las ya ejecutadas y en una serie de bloques que tenían ya firmado convenio, mediante una adenda al Protocolo de 2009, aunque surgían dudas de si podría asumirse un compromiso de gasto destinado a estas obras de rehabilitación con cargo a un Presupuesto autonómico aún sin aprobar, a lo que añadimos también, con cargo a un Plan Autonómico de Vivienda pendiente de aprobación.

Finalmente, en nuestra visita, pudimos ver in situ, el estado de inhabilitación y de grave riesgo para los moradores de varias viviendas de la barriada que se encuentran apuntaladas por daños estructurales y desalojadas, dándonos una relación de los bloques en estas circunstancias, por lo que hemos vuelto a pedir información sobre las posibilidades de intervención que hubiera en estos bloques, ya sea con cargo a algunos de los Programas del futuro Plan Andaluz de Vivienda y Rehabilitación, pendiente de aprobar, ya sea al amparo de cualquier otra normativa. Del resultado final de nuestras actuaciones, daremos cuenta en la Memoria Anual de 2016.

**1.13.2.6 Permuta de vivienda por razones de conflictividad social y/o discapacidad**

En este apartado, nos proponemos dar cuenta de aquellas situaciones que padecen muchos ciudadanos y ciudadanas andaluces, que viven en inmuebles de titularidad pública y que bien por su ubicación, dentro de un barrio marginal y conflictivo, bien porque la vivienda cuenta con barreras arquitectónicas que limitan aún más la movilidad de quienes ya la tienen limitada por razón de su discapacidad, solicitan un cambio de vivienda, dado que sus precarias economías, no les permiten acceder a otra vivienda en el mercado libre.

Pues bien, tras estas solicitudes de permutas, y como más adelante se verá con el análisis de las quejas recibidas, se esconden situaciones verdaderamente dramáticas. Familias, entre las que se encuentran sus hijos/as menores, que viven aterrorizadas, ante las graves amenazas, insultos, vejaciones, que tienen que soportar por parte de sus vecinos; por otra parte, nos encontramos con personas que como consecuencia de la discapacidad que padecen, se encuentran presas en sus propios domicilios, al no contar éstos con las adaptaciones que exige su discapacidad, para poder desenvolverse normalmente.

Una vez más, nos volvemos a encontrar con la carencia de viviendas disponibles, en número suficiente, para poder atender estas solicitudes.

Fiel reflejo de la problemática comentada lo son, entre otras, la queja 15/0771; queja 15/1337; queja 15/1743; queja 15/1799; queja 15/2020; queja 15/2742; queja 15/3504; queja 15/3732; queja 15/4164; queja 15/4408; queja 15/4715; queja 15/4761; queja 15/5212.

Asimismo, estas situaciones se agravan por el hecho de que la normativa vigente que se aplica a las permutas de viviendas públicas, requiere que las personas adjudicatarias que las soliciten, estén al corriente del pago de las rentas, hecho este que dificulta en muchas ocasiones que se pueda acceder a esta pretensión, además del citado de carencia de viviendas disponibles. Desde esta Oficina, desde hace años venimos reclamando la puesta en marcha de un banco o registro de viviendas para permuta en el que se puedan inscribir las personas que lo solicitan con la finalidad, entre otras, de ponerlas en contacto y que puedan llegar a un acuerdo entre ellas.

Por otra parte, esta necesidad de cambio de vivienda de personas con movilidad reducida que viven en las plantas superiores, en los casos de bloques de viviendas en altura en los que no funcionan los ascensores por el impago de las cuotas de comunidad, no se produciría si las personas adjudicatarias cumplieran con su obligación de contribuir al pago y sostenimiento de los servicios e instalaciones comunes. Pensamos que una adecuada cultura de la conservación y el mantenimiento de los edificios de viviendas públicas reduciría en mucho costosas obras de rehabilitación que han de llevarse a cabo a posteriori, cuando han dejado de reunir adecuadas condiciones de habitabilidad y conservación por este hecho, así como minimizar las solicitudes de cambio de vivienda, por los motivos descritos.

A continuación, con el ánimo de ejemplificar las situaciones descritas, vamos a detenernos en el análisis de algunas de estas quejas.

- Queja 15/3504: La interesada, manifestaba que vivía junto a su hijo de 10 años de edad, en una barriada conflictiva del municipio de Sevilla. Contaba, que tanto ella como su hijo, vivían continuamente amenazados por algunos de sus vecinos, lo que le obligó a denunciar los hechos ante la policía. No obstante, su denuncia, provocó que la situación de conflicto deviniese insostenible. Además, se daba la circunstancia que la interesada era víctima de violencia de género.

• Queja 15/4164. En esta queja su promovente exponía, que vivía en una vivienda de promoción pública, en el municipio de Córdoba, por la que pagaba una renta de 60 euros mensuales. Y añadía, que su precaria situación económica le había impedido atender puntualmente el pago de la renta. Explicaba, que su hija de 14 años de edad, desde su nacimiento, padecía una enfermedad rara que cursaba con una afectación ósea generalizada, provocando deformaciones progresivas en todos los huesos, con riesgo de fracturas generalizadas, ante el mínimo contratiempo. Característico de su proceso, era un empeoramiento significativo de su capacidad de autonomía personal.

En el año 2014, cursó la oportuna solicitud de cambio de vivienda social, a una que careciese de barreras arquitectónicas. La Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, manifestó no poder atender dicha solicitud, al existir una deuda pendiente.

• Queja 15/4408. El interesado exponía que residía en una vivienda de titularidad de la Junta de Andalucía, en régimen de alquiler social. Tenía reconocido un grado de discapacidad del 69%, lo que le impedía vivir en un séptimo piso, ya que si bien la vivienda tenía ascensor, debido al impago por parte de los vecinos del bloque, el mismo estaba fuera de servicio.

Por este motivo, había solicitado una permuta de su vivienda, por otra que estuviese ubicada en un bajo, o en un edificio que contase con un ascensor en funcionamiento. No obstante, desde la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía se le informó que no podría ser atendida su petición al existir una deuda pendiente, en concepto de renta de alquiler.

• Queja 15/5212. En esta queja la persona compareciente exponía, que la vivienda de titularidad pública que se le adjudicó, fue ocupada de forma ilegal. Tras presentar su reclamación, se le adjudicó una nueva vivienda, donde su hijo fue agredido brutalmente por algunas personas de la nueva vecindad, que además, los amenazaron para que abandonaran la misma. Ante esta situación, y por motivos de seguridad, finalmente se vio obligado a renunciar a la vivienda.

### **1.13.2.7 Las viviendas protegidas públicas desocupadas**

Muchas personas, en sus escritos de petición de ayuda a esta Defensoría, nos manifiestan que saben o conocen de la existencia de viviendas protegidas públicas desocupadas en su localidad o no destinadas al fin social que han de tener las mismas, bien por estar cerradas y vacías, o al estar usándose sólo de manera esporádica por sus iniciales adjudicatarios o para servir de sitio de reunión de jóvenes, normalmente, hijos de la persona a la que en su día se le adjudicó la vivienda y cuya familia ya no vive allí al haber fijado su domicilio en otra.

Tras las investigaciones que llevamos a cabo con ocasión de quejas individuales, hemos podido comprobar que las viviendas de promoción pública, titularidad de la Agencia de la Vivienda y Rehabilitación de Andalucía que puedan destinarse a segunda ocupación por estar desocupadas, al menos formalmente, son muy escasas, ofertándose únicamente las que van quedando libres por diversos motivos, lo que unido a la lentitud que a veces afecta a la recuperación de oficio de estas viviendas y su posterior proceso de adjudicación hace que pueda tardarse meses, cuando no años, su nueva puesta a disposición de familia necesitada de acceder a

una vivienda de estas características, con lo que nos encontramos con que la tasa de reposición del parque público residencial de titularidad autonómica, en la actualidad es prácticamente inexistente.

Sin embargo, la realidad que nos denuncian las personas necesitadas de vivienda protegida pública, es bien distinta, existen situaciones de desocupación y mal uso totalmente desconocidas por la Administración propietaria de las mismas.

Hemos de destacar al respecto, que **esta Institución, especialmente sensibilizada con la situación de emergencia habitacional que, desgraciadamente afecta a muchas familias andaluzas y, conscientes de la escasez de viviendas destinadas al alquiler social, no puede admitir que existan viviendas protegidas públicas que se encuentran desocupadas.**

Esta situación, puede verse agravada por la lentitud en el desarrollo del proceso para su nueva adjudicación, lo que motiva que en el *iter*, en muchas ocasiones la vivienda sea ocupada de forma irregular, conculcándose de esta forma el derecho de las personas y familias en lista de espera que por la baremación de sus circunstancias económicas, personales y familiares pudieran resultar adjudicatarias legales al tener una mejor posición de partida.

Es por ello, por lo que esta Defensoría, con el propósito de combatir estas situaciones, siempre que tiene conocimiento, bien a través de las denuncias de los interesados en queja, bien a través de las denuncias recogidas en los medios de comunicación, promueve la oportuna investigación de oficio ante los organismos afectados.

Como buena parte de las denuncias que recibimos corresponden a viviendas desocupadas propiedad de AVRA, corresponde a este organismo proceder a la investigación y comprobación de los hechos denunciados para con posterioridad llevar a cabo las actuaciones legales que procedan encaminadas a que las viviendas en cuestión cumplan con el fin público que justificó su construcción. Para ello, se suele pedir la colaboración municipal, esencialmente para llevar a cabo visitas de inspección en días alternos y en diversos tramos horarios a fin de comprobar la ocupación habitualidad o no de las personas adjudicatarias, los datos de empadronamiento etc.

No obstante, en la dilatada trayectoria de esta Defensoría investigando hechos de esta naturaleza, la colaboración municipal deja mucho que desear en algunas ocasiones. Tal fue el caso de la [Queja 15/3887](#), promovida de oficio, al haber tenido conocimiento esta Oficina, de la existencia de viviendas de promoción pública presuntamente desocupadas en el municipio de La Carolina (Jaén). En su respuesta la Secretaría General de Vivienda, nos decía que las peticiones de colaboración realizadas al Ayuntamiento por parte de AVRA, en relación con el parque de vivienda de promoción pública en el municipio, no habían sido atendidas, lo que había dificultado la tarea de dar contenido veraz a los expedientes administrativos de recuperación de viviendas.

Afortunadamente, en el escrito final de respuesta, esta situación ya había sido resuelta, habiéndose iniciado una labor de colaboración entre ambas Administraciones que estaba dando como resultado el trabajar en coordinación para dar cumplimiento al fin social que debe tener el parque residencial público.

En cursos de investigación, tenemos también las siguientes quejas:

- [Queja 15/5148](#). Esta queja fue iniciada de oficio por esta Institución al tener conocimiento, a través de una queja individual, de la posible existencia de viviendas desocupadas, en el municipio de Alcalá de Guadaíra.

• [Queja 15/ 5413](#). Esta queja también fue promovida de oficio por esta Defensoría, al tener conocimiento a través de la tramitación de una queja individual, que existía una vivienda, ubicada en un barrio del municipio de Córdoba, que al no haber sido ocupada en ningún momento, por su legítimo adjudicatario, fue ocupada de forma irregular por un tercero. Quien a su vez, abandonó la misma. No obstante, al parecer, la vivienda seguía desocupada.

O la queja 14/1832, también incoada de oficio, al haber tenido conocimiento esta Institución de que en una urbanización sita en el municipio de Almensilla, cuyas viviendas, al parecer, estaban calificadas como protegidas en compraventa, después de 5 años, seguían muchas de ellas vacías y sin ocupar. Según la persona denunciante, las personas propietarias maquillaban su habitabilidad enlozando la entrada y poniendo flores, pero realmente seguían vacías (en cada calle, podía haber entre dos y tres casas vacías), sin contar las alquiladas ilegalmente, generando un enriquecimiento injusto a la propiedad que las alquilaba por 450 euros, pagando 247 de hipoteca.

A la vista de la información recibida procedimos a emitir [Resolución](#), a fin de que por la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento y Vivienda en Sevilla, en el ejercicio de la función inspectora que tenía asignada, se promoviera la oportuna investigación, a fin de poder identificar aquellas viviendas de la promoción..., ubicada en el municipio de Almensilla, que se encuentran desocupadas por sus adjudicatarios, con la finalidad de que, en función del resultado de la inspección aludida, se adopten las medidas oportunas encaminadas a que las mismas cumplan con el fin de interés público que presidió su construcción.

A fecha de cierre de este Informe Anual, por la Secretaría General de Vivienda, se nos ha comunicado que se iniciaron actuaciones previas, tratándose de viviendas protegidas de iniciativa municipal y autonómica en venta promovidas por el Ayuntamiento de Almensilla, al amparo del Plan 2005-2008, habiéndose reclamado la colaboración del mismo para la realización de visitas programadas y periódicas, por lo que hemos de entender que nuestra recomendación ha sido aceptada.

### **1.13.2.8 Ocupaciones sin título de viviendas protegidas públicas y edificios sin concluir**

Viene siendo habitual desde hace unos años, la solicitud o demanda de ayuda a la Defensoría de personas ocupantes ilegales de viviendas protegidas públicas para poder permanecer o regularizar su situación de ocupación y uso en la vivienda ocupada. La mayor parte de las veces, las personas interesadas alegan haber tenido que llegar a este extremo ante una necesidad urgente de vivienda, sin haber recibido respuesta positiva por parte de los poderes públicos. Es frecuente que se trate de mujeres solas con cargas familiares, con hijos e hijas menores, con carencia absoluta o semiabsoluta de ingresos que no podrán satisfacer este derecho a largo plazo sin ayuda de la Administración.

A este respecto, queremos efectuar una reflexión y es que, aun cuando este tipo de situaciones no puedan ser amparadas por esta Defensoría, por cuanto que el acceso como persona adjudicataria legítima de vivienda protegida pública solo debe efectuarse tras haber sido seleccionada conforme a los procedimientos legales de adjudicación, es una realidad el que si estas viviendas están vacías y sin ocupar, sin que la Administración tenga efectivamente controlado su patrimonio público residencial mediante la eficaz y eficiente gestión

del mismo, habiendo tanta necesidad, indirectamente se incentiva a las personas y familias en situación de extrema y urgente necesidad de vivienda a que ocupen las mismas.

Ejemplo de algunas de estas situaciones los tenemos en la queja 15/5308, 15/983, 15/1905, 15/2073, 15/5258, etc.

Finalmente, en el presente ejercicio, hay un incipiente grupo de quejas interpuestas por el vecindario de determinadas áreas, en las que existen **edificaciones no finalizadas**, que afean considerablemente los núcleos de población y facilitan el vertido de basuras y escombros. El malestar de los vecinos por la existencia de estas obras no acabadas se incrementa en algunos casos en que han sido ocupadas por grupos de personas que viven en condiciones precarias sin agua ni luz y con escasa higiene, con los riesgos sanitarios que ello conlleva. También se ha denunciado tráfico de drogas a baja escala, música a volumen elevado y amenazas al vecindario.

Estos conflictos de convivencia entre ambos grupos de vecinos también se producen, en ocasiones, en barriadas en las que no existen edificaciones por finalizar, aunque sí determinadas viviendas que han sido ocupadas a lo largo de los años.

El abordaje de las complejas situaciones a las que nos referimos requiere una intervención intersectorial, multidisciplinar y coordinada de los tres niveles de la Administración, estatal, en aquellas cuestiones que afectan a la seguridad y al orden público, Autonómica, en cuanto que es la que tiene las competencias exclusivas en materia del derecho a la vivienda y la local, indudablemente la más afectada, al residir en ella las competencias urbanísticas, a través de las cuales ha de velar por el cumplimiento de los diversos deberes urbanísticos de la propiedad de estos inmuebles y las competencias en materia social, dadas las situaciones de vulnerabilidad y de verdadera exclusión social en las que viven estas personas.

Estos supuestos se agravan, cuando se da la circunstancia de que los edificios abandonados y en esta situación, que mucho nos tememos se está dando en toda nuestra geografía andaluza, no tienen propietario conocido, por haber desaparecido la empresa promotora o encontrarse la misma en concurso de acreedores. Ejemplo de todo ello lo tenemos en la queja 14/4177, queja 15/3162, queja 15/4161, 15/4615 y 15/5623.

### **1.13.2.9 Cesión de viviendas de la SAREB y del Fondo Social de la Vivienda para el alquiler social en la comunidad autónoma de Andalucía**

**La necesidad de incorporar un mayor número de viviendas para alquiler social al escaso número existente actualmente en el parque público de viviendas de Andalucía, es una constante que viene siendo reiterada por el Defensor del Pueblo Andaluz**, máxime teniendo en cuenta que venimos asistiendo en los últimos años, a un aumento sin precedentes de la demanda de viviendas sociales, debido al empobrecimiento de la sociedad andaluza, existiendo un amplio sector de población que no puede acceder por sus propios medios a las viviendas de régimen libre.

Ello nos ha llevado a considerar como una opción más a tener en cuenta para poder disponer de un mayor número de viviendas **que puedan cederse a las personas con menor poder adquisitivo en régimen de alquiler, a las existentes en poder de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y del Fondo Social de Viviendas (FSV)**, al haber tenido noticias de

que dicha sociedad traspasaría de forma temporal la gestión de otras 2.000 viviendas a las administraciones regionales y locales para destinarlos a usos sociales. Estas 2000 viviendas se suman a otro número similar de viviendas que la SAREB destinó en 2013 para el mismo fin.

Cabe destacar que la normativa andaluza en materia de vivienda ha previsto expresamente la incorporación de bolsas de viviendas vacías al parque residencial, estableciendo medidas de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas.

Además, en las Jornadas de Coordinación de las defensorías del pueblo, celebradas en el mes de septiembre de 2015 en Santander, se realizaban algunas propuestas relacionadas con la SAREB y con el Fondo Social de la Vivienda, tales como que *“debe considerarse que la SAREB y el Fondo Social de Viviendas son elementos determinantes de la política de vivienda, y que las bolsas de vivienda en su poder, así como las que se encuentran en manos de las entidades financieras, están especialmente sujetas a la función social de los inmuebles residenciales dada la vinculación de esos activos con la política económica y financiera”, o que debe “intensificarse la difusión del Fondo Social de Viviendas y su conocimiento por el público; ampliar los supuestos y flexibilizar los requisitos para que las personas y familias que han perdido sus viviendas puedan acceder a las que nutren el FSV”*.

A la vista de cuanto antecede, hemos procedido a incoar de oficio la [queja 15/6039](#), ante la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, las ocho Diputaciones Provinciales y ante los 29 ayuntamientos andaluces cuyos municipios contaban con más de 50.000 habitantes.

#### **1.13.2.10 Otras cuestiones relativas a la vivienda protegida**

Abordamos varias cuestiones que aunque no hayan sido objeto de un número importante de quejas, por la casuística de las mismas, merecerían si quiera su mención, como son algunas quejas relativas a irregularidades en procedimientos de adjudicación; el impago de las cuotas de comunidad de viviendas titularidad de la administración en edificios plurifamiliares; las dificultades para la descalificación de viviendas protegidas (queja 14/2666); quejas referentes a la tramitación de la renuncia a viviendas de protección oficial, que en algunos casos son abandonadas por vía de hecho, lo que genera que se mantenga el alta en el censo del IBI (queja 15/1732), etc.

#### **1.13.2.11 Mediación con Entidades Financieras**

El acceso a la vivienda como derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, constituye además un elemento clave para la integración social de las personas, que no puede quedar desatendido por los Poderes Públicos bajo ningún concepto.

La realidad social, sin embargo, nos muestra que no siempre se da respuesta a las necesidades básicas, a pesar de los esfuerzos acometidos por tantas Instituciones, Organizaciones no Gubernamentales, Asociaciones y todo tipo de entes que procuran asistir a la ciudadanía en esta línea, en la medida en que se lo permiten sus respectivas competencias.

Con todo, son las políticas públicas las que deben dirigirse a paliar estas necesidades, con especial énfasis en las situaciones de emergencia social, a las que llegan las familias en un contexto socioeconómico de crisis sostenida, que está haciendo auténticos estragos a nivel de fragmentación y dualización social, a lo que debemos añadir la penosa situación que está viviendo un muy elevado número de personas que, además, no deja de crecer.

La vivienda social en España representa sólo el 1% frente al 32% de Países Bajos o el 18% de Reino Unido, según consta en un informe de Amnistía Internacional, a lo que hay que añadir que entre 2009 y 2015, el gasto público de vivienda se ha reducido en los Presupuestos Generales del Estado en más de un 50%. Es evidente que se debe volver la mirada sobre esta realidad e intervenir de manera realmente efectiva, dado que son precisamente estos Poderes Públicos los principales responsables de hallar la solución a la problemática tan grave y de tan hondo calado a la que nos estamos refiriendo. Y es que la envergadura de la crisis hipotecaria, la falta de agilidad y efectividad en el hallazgo de vías de alivio de las deudas y la falta de respuestas efectivas a quienes demandan un techo para vivir con sus familias está provocando una alarma social que, puede afirmarse, crea una situación particularmente grave.

Esta realidad a la que atendemos desde la Oficina del DPA, nos muestra unas aristas más afiladas con respecto a las personas más vulnerables (desempleadas, mayores, niños y niñas, madres solas con menores a cargo, mujeres víctimas de violencia de género, inmigrantes, personas con discapacidades, etc.) en la medida en que observan que la vivienda que habitaban les ha sido arrebatada, o están inmersas en un proceso que persigue su desalojo, que en algunos casos además arrastran una deuda (en ocasiones a lo largo de toda la vida) a la que no pueden hacer frente y no tienen un horizonte esperanzador para ello. La carencia de expectativas en el logro de soluciones incrementa la gravedad de la vivencia personal y familiar de estas situaciones.

Es cierto que hace unos años se tomaron medidas para abordar la crisis hipotecaria: dos Reales Decretos-Leyes, de marzo y noviembre 2012, y una ley adoptada por el Parlamento en mayo de 2013, que han implementado medidas para proteger temporalmente a algunos colectivos de personas contra los desahucios, enmendar los procedimientos judiciales para garantizar el derecho a apelar cláusulas contractuales injustas y proporcionar recomendaciones para aliviar la deuda y, en algunas circunstancias, cancelarla. También es verdad que en 2012 se creó un Fondo de Vivienda Social, constituido por algo menos de 6.000 propiedades que los bancos cedieron voluntariamente para ofrecer a las familias desalojadas lugares donde vivir con alquileres asequibles. Todo ello viene siendo de gran ayuda, pero no deja de ser un primer paso de los Poderes Públicos en la atención a estas situaciones descritas porque, evidentemente, los criterios para beneficiarse de estas medidas son restrictivos y eso implica necesariamente que se excluye a muchas familias y personas necesitadas para las que no hay previsto ningún mecanismo de sostén y ayuda en relación con la vivienda.

Andalucía ocupa, según datos del Consejo General del Poder Judicial, el nada alentador tercer lugar, tras las Comunidades Autónomas de Cataluña y Comunidad Valenciana, en el número de lanzamientos practicados en 2014 y 2015.

Según datos el Consejo General del Poder Judicial, en España se ha practicado, en 2014, un total de 68.091 lanzamientos de familias de sus respectivas viviendas, en procedimientos de ejecución hipotecaria. De ellos, 10.344 corresponden a familias andaluzas que, si bien supone un descenso aproximado del 4%

respecto al año anterior, la tendencia no deja de ser preocupante. En los tres primeros trimestres del año 2015 se incrementó más del 6% la media de lanzamientos efectuados respecto de los tres trimestres del año anterior. Esta tendencia indica, por tanto, que mientras que en nuestra Comunidad Autónoma el nivel de necesidad social de una vivienda se multiplica exponencialmente, no lo hacen sin embargo, los recursos destinados a paliar las consecuencias de toda índole que ello provoca en la familia (rupturas, afecciones psicológicas, problemas con la escolarización, con el desarrollo educativo, etc.)

Por otro lado, nuestra Comunidad encabeza la lista de ejecuciones hipotecarias de viviendas llevadas a cabo en toda España, según datos del INE, con un total de 2984 ejecuciones. A ello hay que añadir que el 0.17% (uno de los valores más altos del territorio nacional) de las hipotecas sobre viviendas constituidas en el periodo 2013-2014 han iniciado procedimientos de ejecución hipotecaria en el tercer trimestre del año pasado (2015), lo cual demuestra una tendencia nada positiva en relación con esta problemática, sobre la que estamos incidiendo en este Informe Anual.

Desde esta Defensoría se viene trabajando seriamente en esta problemática, no solo ejerciendo la necesaria supervisión de la actuación de las distintas Administraciones Públicas, que son responsables de hallar respuestas eficaces ante la realidad consistente en las miles de familias que han perdido su hogar y necesitan acceder a una vivienda digna, sino también con respecto a entablar relaciones estables y fructíferas con muchas entidades financieras, actuales titulares legales de los inmuebles que son afectados por estas ejecuciones hipotecarias.

La línea de trabajo de esta Institución, se basa en lograr la colaboración de dichas entidades con esta Institución, puesto que al no tratarse de una Administración Pública, ni desempeñar los Bancos y Entidades de Crédito funciones públicas, las mismas, quedarían excluidas de nuestro ámbito de supervisión. No obstante, nuestra normativa reguladora también establece la posibilidad de que el Defensor del Pueblo Andaluz pueda realizar **actuaciones de mediación** con el fin de proponer a los organismos o entidades afectados fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas recibidas.

Estas entidades están siendo, en términos generales, receptivas con nuestra solicitud de colaboración y el establecimiento de cauces de diálogo permanentes, y ello viene permitiendo la revisión periódica de muchos casos de familias afectadas que están logrando, bien **reestructurar sus deudas hipotecarias, o bien acceder a una dación en pago y, en muchas ocasiones, pudiendo contratar un alquiler social.**

Otra problemática que viene siendo reiterada ante esta Oficina, como se ha señalado, es la de personas y familias gravemente afectadas por la crisis que se ven obligadas a ocupar una vivienda, sin título alguno. **Estos casos, aun no pudiendo ser amparados legalmente, no dejan de mostrar la cara más amarga y dura de la realidad con respecto a la necesidad de vivienda.** Por ello, estamos abordando algunas peticiones de mediación con las entidades titulares de los inmuebles, en concreto, entidades financieras, amén del auxilio y defensa de su derecho a acceder a una vivienda digna ante los Poderes Públicos, y focalizando una mayor atención en los supuestos que revisten mayor gravedad y que podrían estar en el frontispicio de la emergencia social.

Las actuaciones de mediación, con todas las especificidades que nos exige la propia Institución en la que estamos así como la falta de competencias para intervenir en la supervisión de estos casos, vienen dando

resultados positivos desde hace años. La metodología para actuar en dichos supuestos guarda más relación con un proceso de negociación en representación de la ciudadanía afectada con las citadas entidades financieras. Se utilizan en dicho proceso las principales técnicas y herramientas que usa la fórmula de la mediación y que, en definitiva, vienen a contribuir de manera eficaz al diálogo, al entendimiento, la conciliación y, en el mejor de los casos, al acuerdo que permite solventar o aliviar la problemática de las familias afectadas.

Durante el año 2015 la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz ha llevado a cabo una intervención mediadora con entidades financieras en un total de 81 casos, de los cuales pueden resaltarse algunas de ellas que a continuación se resumen a modo de ejemplo:

Así pues, en el expediente 14/0375, aun gestionándose, la interesada manifestaba en su escrito de queja que, no habiendo podido hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, había sido demandada y condenada en procedimiento de ejecución hipotecaria. Asimismo, nos traslada que al haberse adjudicado al Banco de Santander, en subasta pública, la vivienda que constituía su domicilio habitual y el de sus hijos, se había personado la comisión judicial en su domicilio para su ejecución y proceder al desalojo. Tras conversaciones, la entidad financiera accedió a concederle un aplazamiento para la entrega de las llaves. Esta situación, sin embargo, continúa en trámite, puesto que se está intentando negociar una posible solución, más sostenible.

Por otra parte, el promotor de la queja 15/1140, nos refiere en su escrito que cuenta con una hipoteca que pesa sobre la vivienda donde reside actualmente, contratada con La Caixa, y que se ha visto obligado a dejar de pagar por encontrarse en paro y sin ingresos de ninguna naturaleza. El problema inicial radicaba en el dominio de la finca, con tres partes indivisas, cuyos propietarios son el promotor y dos familiares directos suyos.

Se está mediando en este asunto con la Entidad afectada y una propuesta que se baraja es la posible dación en pago, acogiéndose a lo recogido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, dada por la Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de Deudores Hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Otro ejemplo de mediación en supuesto de ejecución hipotecaria instado por una entidad financiera es el de la queja 15/2901. El caso concreto presenta la realidad de un ciudadano inmerso en un procedimiento de ejecución hipotecaria, por haberse visto imposibilitado para seguir atendiendo su compromiso crediticio inicial. Indicaba que sus padres eran avalistas del préstamo, para lo cual garantizaron la operación con el inmueble de su propiedad, que además constituía su vivienda habitual. Los padres eran dos personas enfermas de 72 y 68 años con varios infartos cerebrales y un cuadro clínico bastante complicado y cuyos únicos ingresos eran una pensión de jubilación en cuantía de 950 euros mensuales. Estamos interviniendo ante el Banco afectado, para tratar de buscar una solución factible que no incida directamente en la realidad ya complicada de los familiares avalistas, amén de lograr una solución habitacional al afectado y promotor de la queja que nos dirige.

Por otro lado, en relación con intervenciones mediadoras con familias ocupantes de vivienda, de la que es titular un banco, merece destacarse el caso que nos escribe una vecina de Sevilla, esposa y madre de un hijo de cuatro años, quien nos traslada que desde el 27 de noviembre de 2014 su familia y ella habitan en una vivienda propiedad de Servihabitad, ocupándola sin título. Se trata de la queja 15/1737, su promotora

se encuentra en desempleo y sin ingresos y que su marido trabaja percibiendo tan solo la cantidad de 295 euros mensuales. Nos refiere que desean normalizar su situación y para ello nos solicitan mediamos ante esa Entidad para regularizar la situación de ocupación de la vivienda, ya que no tienen medios para poder vivir en otro lugar. Nos apartan documentación acreditativa de su situación y le damos traslado de esta petición a la entidad con la que se está mediando para lograr un acuerdo que permita un alquiler social acorde a su situación económica.

Merece destacarse también el caso de una familia monoparental, con cinco hijos menores a su exclusivo cargo, que acude en solicitud de intervención por esta Institución e interpone la queja 15/3503. Nos relata que no percibe ninguna ayuda del padre de sus hijos, ni de ninguna institución, añade que ella y su familia sobreviven con lo que gana de la venta ambulante y alguna ayuda que le prestan los Servicios Sociales, así como diversas ONG, siendo el problema fundamental el de dónde vivir. Comenta que ha solicitado una vivienda social y está inscrita en el Registro de Demandantes de vivienda, pero nos traslada que por su situación de emergencia se ha visto obligada a ocupar sin título una vivienda, propiedad de un Banco, en la que lleva un año.

Ha solicitado reiteradamente a la entidad poder permanecer en ella en régimen de alquiler social, porque está perfectamente integrada en la comunidad de vecinos, pero se ha interpuesto contra ella una demanda por delito de usurpación y acude alarmada y desesperada ante su situación, pidiendo un apoyo de esta Institución para mediar con la entidad financiera ante el posible alzamiento. Nos traslada el miedo por el que están atravesando ella y los menores, muy afectados por la problemática y la desazón diaria de cuándo serán desalojados por la policía.

Por último, el fenómeno de las corralas continúa vigente en nuestro territorio, ejemplo de lo cual en 2015 se abre la queja 15/5302, que encabeza la "Corrala La Unión", formada por ocho familias monoparentales de mujeres con 6 menores a su cargo, quienes nos cuentan que ocuparon un inmueble propiedad de una promotora inmobiliaria. El inmueble, al parecer, fue subastado, tras la quiebra de la anterior propietaria, y aunque se desconoce la titularidad actual las interesadas suponen que puede ser de un concreto banco o que se lo haya adjudicado el Ministerio de Hacienda. El edificio donde residen estas familias carece de los suministros básicos (luz y agua), así como saneamientos, y solicitan la mediación de la Defensoría con la entidad financiera, en aras de resolver su situación, con la contratación por parte de cada una de las mujeres de un posible alquiler social; asimismo, solicitan actuaciones con el Ayuntamiento de Sevilla y/o Junta de Andalucía para gestionarles otra vivienda también en alquiler social. No desean una solución provisional que las deje en la calle en pocos meses y reproduzcan su problema en un futuro próximo.

Otras materias presentes en este apartado se refiere a cuestiones colaterales a la problemática tratada, como son las intervenciones mediadoras ante las entidades de crédito o de sus Grupos Inmobiliarios, para que arreglen los desperfectos que tienen las viviendas de su propiedad cedidas en alquiler social, o para que paguen las cuotas de comunidad de los bloques de viviendas plurifamiliares en las que se ubican las que se han adjudicado tras procedimientos de ejecución hipotecaria o daciones en pago, al habernos solicitado ayuda el resto de propietarios del inmueble, al considerar que les perjudica esta situación al resultarles muy costoso el poder llevar a cabo las necesarias labores de conservación y mantenimiento del edificio y el sostenimiento de los servicios comunes, a lo que están obligadas (queja 15/5339 y 15/3166).

En resumen, la mediación de esta institución, con las entidades financieras titulares de inmuebles, para dar alguna respuesta factible al grave y acuciante problema de la falta de vivienda pública para adjudicarse en régimen de alquiler o propiedad, está resultando muy necesaria, es una actuación que no solo se mantiene a lo largo del tiempo en esta Institución, sino que va creciendo y los resultados que se alcanzan ponen de manifiesto la oportunidad de continuar en ese camino de diálogo y colaboración con el sector privado cuando los Poderes Públicos no alcanzan a cubrir las necesidades y a proteger con éxito los derechos que asisten a la ciudadanía andaluza en materia de vivienda.

### 1.13.3 ACTUACIONES DE OFICIO, COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES Y RESOLUCIONES NO ACEPTADAS

Por lo que se refiere a **actuaciones de oficio**, a continuación se relacionan las que han sido iniciadas a lo largo del año:

- [Queja 15/1931](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, a la Oficina de Rehabilitación Integral del Polígono Sur, a la Comisionada para El Polígono Sur de Sevilla y a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a la existencia de aguas fecales en vía pública y bloques de viviendas públicas en alquiler, en un barrio marginal del municipio sevillano.

- [Queja 15/2292](#), dirigida a la Secretaria General de Vivienda, relativa a la necesidad de instar del Ministerio de Fomento y Vivienda, la concesión de un nuevo plazo a los efectos de poder solicitar la ayudas de subsidiación de intereses del préstamo hipotecario, a quienes indebidamente les fue negado su derecho.

- [Queja 15/3791](#), dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, relativa a las irregularidades producidas en la transmisión de una vivienda protegida y a la necesidad de que la Administración competente y propietaria de la vivienda, ejerciese correctamente las facultades dominicales sobre el inmueble, así como las competencias de gestión y administración.

- [Queja 15/3887](#), dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y al Ayuntamiento de La Carolina, relativa a la existencia de viviendas vacías en un municipio de Jaén.

- [Queja 15/5148](#), dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, relativa a la existencia de viviendas vacías en un municipio sevillano.

- [Queja 15/5413](#), dirigida a Vimcorsa (Viviendas Municipales de Córdoba, S.A.) y a la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda en Córdoba, relativa a la existencia de una vivienda vacía en el municipio de Córdoba.

- [Queja 15/5618](#), dirigida a la Secretaria General de Vivienda, relativa a la tramitación de los expedientes de ayudas al alquiler, solicitadas al amparo de la convocatoria efectuada por orden de la Consejería de Fomento y vivienda de 3 de marzo de 2015.

- [Queja 15/6039](#), dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, a las 8 Diputaciones Provinciales andaluzas, a los 8 Ayuntamientos capitales de provincia de Andalucía, y a los Ayuntamientos de El Ejido, Roquetas de Mar, San Fernando, Chiclana de la Frontera, Algeciras, La Línea de la Concepción, Jerez de la Frontera, El Puerto de Santa María, Sanlúcar de Barrameda, Motril, Linares, Marbella, Torremolinos, Benal-

mádena, Fuengirola, Mijas, Estepona, Vélez-Málaga, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas y Utrera, relativa a la Incorporación de viviendas del SAREB y del Fondo Social de la Vivienda, al alquiler social en Andalucía.

- [Queja 15/6049](#), dirigida a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía y a su Gerencia Provincial en Almería, relativa a la existencia de viviendas improvisadas en locales de titularidad de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, ocupadas por unidades familiares, algunas de ellas, numerosas, prácticamente en su totalidad con menores y sin ningún tipo de condiciones de seguridad o salubridad.

- [Queja 15/6054](#), dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, dando traslado de las Conclusiones de las XXX Jornadas de Coordinación de Defensores.

Tras hacer un balance, de las distintas quejas tramitadas durante este año 2015, hemos de concluir que, por lo general, las Administraciones autonómica y local, a quienes nos hemos dirigido, en un porcentaje elevado, han tenido una **respuesta colaboradora** para con esta Institución tanto en la aceptación de la pretensiones deducidas en las quejas, por parte de las personas comparecientes, como en la aceptación de la resoluciones formuladas por esta Defensoría.

En este sentido, hemos de destacar, que en lo que se refiere a las materias de necesidad de vivienda, y ayudas a la vivienda, las distintas administraciones implicadas, han puesto de manifiesto su especial sensibilidad para con las situaciones altamente dramáticas que se le trasladaban y, su buena disposición en la búsqueda de una solución satisfactoria al problema planteado. No obstante, la materialización de la solución, se ha hecho esperar, dado que las administraciones se encontraban con el muro de la inexistencia de la necesaria disponibilidad presupuestaria.

**2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA**

2.1 INTRODUCCIÓN	442
2.2 DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS	444
2.2.1. Total de consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores	444
2.2.2 Distribución mensual de las consultas recibidas	445
2.2.3 Distribución de consultas en atención al canal de comunicación empleado	446
2.2.4 Distribución de consultas por materias	449
2.2.4.1 Personas en situación de pobreza y exclusión social	451
2.2.4.2 Vivienda	451
2.2.4.3 Menores y Educación	452
2.2.4.4 Justicia	453
2.2.4.5 Dependencia	453
2.2.4.6 Salud	454
2.2.4.7 Procedimientos de extranjería y cuestiones conexas	454
2.2.4.8 Empleados públicos	454
2.2.4.9 Consumo	455
2.2.4.10 Medio Ambiente, Urbanismo, Obras Públicas y Transportes	455
2.2.5 Distribución de consultas por materias y sexo	456
2.2.6 Distribución de consultas por materias y provincias	457
2.2.7 Distribución de consultas en función del tipo de actuación llevada a cabo	459
2.3 REDES SOCIALES Y PÁGINA WEB	460
2.3.1 Facebook	461
2.3.1.1 Evolución del número de seguidores	461
2.3.1.2 Perfil de nuestros seguidores	462
2.3.1.3 Procedencia geográfica	462
2.3.1.4 Actividad registrada en la página y alcance de publicaciones	463
2.3.2 Estadísticas Twitter 2015	466
2.3.3 Estadísticas Youtube 2015	468
2.3.4 Estadísticas Web Defensor del Pueblo Andaluz 2015	470

## **2. OFICINA DE ATENCIÓN CIUDADANA**

### **2.1 INTRODUCCIÓN**

La situación actual de las personas en el disfrute de sus derechos sociales, así como una sociedad más participativa y reivindicativa, que ha cambiado los modos de relacionarse y de exigencia con los poderes públicos, estaban demandando de una Institución como la del Defensor del Pueblo Andaluz una mayor eficacia y eficiencia en la defensa de los derechos de la ciudadanía, lo que requería aumentar nuestra actitud activa de escucha y una evaluación constante de su grado de satisfacción, junto con la utilización de nuevas técnicas para atender las necesidades individuales y colectivas.

Con esta realidad, el Defensor del Pueblo Andaluz creó un grupo de trabajo a finales del año 2014 con la idea de potenciar y mejorar el servicio de información y atención de esta Defensoría y adaptarlo a las nuevas realidades.

Fruto de ese trabajo, a mediados de este año 2015, se ha modificado la estructura de dicha Oficina de Atención e Información, estableciéndose un nuevo diseño, que contemplase la posibilidad de integrar información, participación y mediación. El objetivo era unir más a la calle con nuestra Institución, en un triángulo con tres vértices: atención al ciudadano, visitas reales y virtuales y transmisión de nuestras actuaciones.

Durante este año se ha pretendido potenciar el trabajo de la actual Oficina de Información al Ciudadano, atendiendo a una doble realidad:

a) Canalizar la demanda ciudadana en cualquier aspecto que afecte a sus derechos.

b) Definir un nuevo modelo de trabajo de DPA: más participativo, ágil, transparente, más cercano y mejor coordinado con la sociedad.

Se pretende ofrecer información, orientación y mediación en la defensa de los derechos constitucionales y sociales, reforzando su papel de puerta de entrada de las demandas ciudadanas y que la Oficina de Atención e Información del DPA, actúe como la referencia inmediata de atención a la ciudadanía. Como la definió el Defensor en la reunión de constitución de la nueva Oficina: “quiero que sean los ojos, los oídos y la boca de la sociedad y sus ciudadanos para poder conocer la problemática que nos plantean a diario los ciudadanos andaluces”.

Dentro de los objetivos que nos habíamos planteamos para este año 2015 figuraban:

a) Reforzar las relaciones de la Institución con las entidades sociales y representativas de intereses colectivos de Andalucía para tener un conocimiento más preciso de los problemas que afectan a la ciudadanía andaluza, mejorar e incrementar su participación en esta Defensoría y valorar sus expectativas respecto a la Institución y sus intervenciones.

b) Mejorar la eficacia y eficiencia en el tratamiento de consultas, favoreciendo un trato más inmediato, cercano y personalizado.

c) Acercamiento a toda la ciudadanía, homogeneizando y acercando sus servicios y aumentando nuestra presencia en todo el territorio andaluz. Desarrollar un plan de visitas institucionales a comarcas y localidades andaluzas.

d) Crear nuevos cauces de participación de la ciudadanía en la Institución. Aumentar las relaciones y contactos con colectivos y oficinas públicas y privadas de información: Para intercambiar experiencias y obtener

información que ayude a mejorar nuestros procesos de información ciudadana, detectar los problemas y la vulneración de derechos, difundir nuestra labor y servir de cauce para que nos planteen sus propuestas y consultas.

e) Favorecer y aumentar nuestra presencia en las redes sociales.

f) Promover la intervención mediadora de nuestra Institución.

Como consecuencia de dichos planteamientos a partir de octubre de 2015 la Oficina de Atención e Información y el Defensor a su cabeza han comenzado a realizar visitas a todas la provincias de la comunidad autónoma.

En este año hemos realizado 2 visitas: la primera a Almería a mediados de octubre para continuar en el mes de noviembre en Granada.

En dichas visitas el Defensor señaló: “La sede de la institución está en Sevilla y con los presupuestos como están no se pueden montar delegaciones en todas las provincias. Lo más fácil es que la Oficina de Información y Atención a la ciudadanía se acerque a todos los lugares de Andalucía y que el propio defensor consiga tomarle el pulso a la ciudadanía”.

Tenemos el objetivo que a lo largo del año 2016 realicemos una visita a cada una de las provincias andaluzas, así como comenzar a recorrer todas las comarcas de nuestra autonomía, para que una vez terminado el sexto mandato haber recorrido todas las comarcas andaluzas.

En dichas visitas se intenta hacer un estudio previo de las quejas y consultas que han planteado los ciudadanos y ciudadanas en la Institución desde dichas localidades. A la vez, informamos a todos los colectivos, asociaciones y entidades de la visita. Decía el Defensor en la rueda de prensa en Granada: “Me parece muy importante que la ciudadanía de cada provincia identifique al defensor y que ese encuentro no sea a través de un papel sino a través del rostro humano. Que yo perciba la sensibilidad, la importancia y la gravedad de lo que me plantean. Eso hace que la oficina funcione de forma mucho más eficaz”.

Igualmente se quiere aprovechar dichas visitas para iniciar nuestras actuaciones de mediación en barrios con mayor problemática social de nuestra Comunidad, como ocurrió con la visita en la Barriada del Puche en Almería. Con este encuentro las asociaciones que trabajaban en él, pretendían trasladarnos la principal problemática del barrio y la falta de respuesta de las distintas Administraciones Públicas, y consistió básicamente en una visita por el barrio y una posterior reunión para tratar las principales conclusiones y reivindicaciones de la Mesa Comunitaria. Después de escucharlos y vivir con ellos la realidad cotidiana, el Defensor se comprometió a:

1) Elaborar un informe especial sobre el barrio y sus necesidades.

2) Acompañar a la Mesa Comunitaria en su proceso de diálogo con los Poderes Públicos involucrados.

En las salidas realizadas por la Oficina de Atención ciudadana, se mantienen también reuniones con colectivos y asociaciones provinciales de diversas materias (inmigración, adicciones, personas sin hogar; asociaciones de discapacitados; AMPAS, etc.). En ellas hemos tenido oportunidad de poder contactar directamente con las personas que forman parte de dichas asociaciones, conocer en primera persona la problemática y los retos de dichos colectivos, así como los programas que están desarrollando.

La valoración realizada por dichos colectivos a nuestras visitas y a la presencia personal del Defensor en ellas han sido muy positivas y creemos que servirán para conseguir el objetivo planteado de favorecer la participación ciudadana, promover un dialogo constante entre la institución y sus grupos de interés, especialmente agentes sociales y asociativos y la ciudadanía en general.

Igualmente, desde primeros de septiembre, se ha incorporado un nuevo puesto de Mediación en la Oficina de Atención e Información con el objetivo de implementar la mediación como una modalidad formal de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para ser más eficaces en la protección y defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía. Entendemos que la labor de mediación del DPA puede significar un claro impulso del conocimiento social en habilidades y en derechos.

Con la mediación el DPA pretende lograr, a partir del diálogo, el acercamiento y la conciliación de intereses, los consensos necesarios para atender las necesidades y derechos que han de ser protegidos por la Institución. Con ello además, el DPA contribuye activamente al fomento de la cultura del diálogo y a la consecución de la buena administración que requiere nuestro modelo democrático.

Este tipo de actuaciones se incorporan a la Oficina de Información y Atención Ciudadana del DPA, como área funcional específica, en la que el acercamiento a las realidades sociales y económicas de las personas que viven en Andalucía es el eje prioritario. De este modo, y en la línea de mejorar en todo lo posible la intervención mediadora, se ha iniciado una labor de estudio y debate en profundidad en toda la Institución para sentar las bases del modelo y el procedimiento, que nos permitan un mayor aprovechamiento de estas técnicas y refuercen la labor de defensa y garantía de derechos, propia de la Institución.

Debe resaltarse hasta ahora la intervención mediadora con administraciones públicas, y con entidades privadas, ante las cuales no existe una competencia legal para supervisar su actuación pero con las que se viene llevando a cabo procesos cada vez más estables de negociación y mediación, tendentes a la protección de los derechos de la ciudadanía que necesita una vivienda (mediaciones con entidades financieras) y los derechos de los consumidores de bienes y servicios de interés general (luz, agua, telefonía, etc.), que también son gestionados por entes privados.

A continuación analizaremos los datos estadísticos sobre las principales consultas que nos realizan las personas que se dirigen a nuestra Institución: personas con problemas económicos graves, en situación de exclusión social y al que las ayudas sociales que se le ofrecen por parte de los poderes públicos llegan muchas veces tarde y son insuficientes para poder hacer frente a una vida digna. Personas con sobreendeudamiento que se quejan de que nadie les ofrezca un rescate a su situación, con graves problemas de vivienda y con hijos a los que no les pueden ofrecer un futuro como el que ellos habían soñado... ciudadanos y ciudadanas andaluces que requieren nuestra intervención para poder vivir y soñar una vida mejor.

## 2.2 DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS

A continuación se refieren una serie de datos estadísticos relativos a las consultas atendidas a lo largo del ejercicio 2015 por parte de la Oficina de Atención Ciudadana.

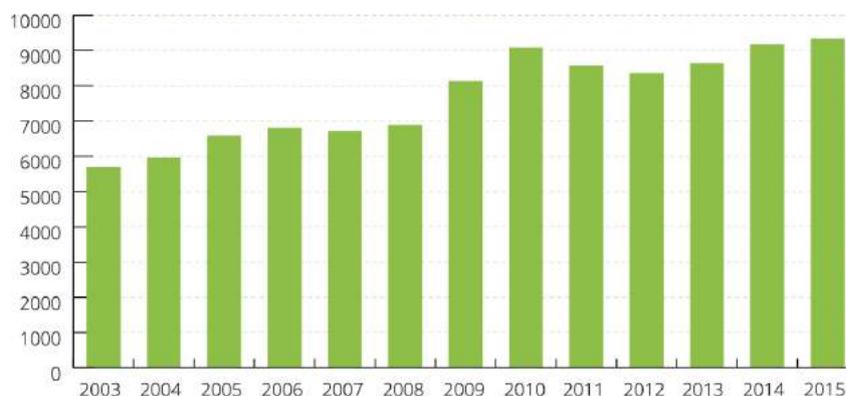
### 2.2.1. Total de consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores

Durante el ejercicio 2015 ha sido atendido un total de **9.343 consultas**, marcando un nuevo hito de consultas atendidas en un año a lo largo de la historia de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

A continuación se contiene un cuadro con su evolución en los últimos 13 años, en el que se aprecia precisamente la tendencia alcista en la demanda ciudadana de este servicio de Oficina de Atención Ciudadana.

### Consultas tramitadas a lo largo del año. Comparativa con años anteriores

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Consultas	5.691	5.962	6.594	6.810	6.710	6.888	8.143	9.082	8.575	8.365	8.691	9.185	9.343



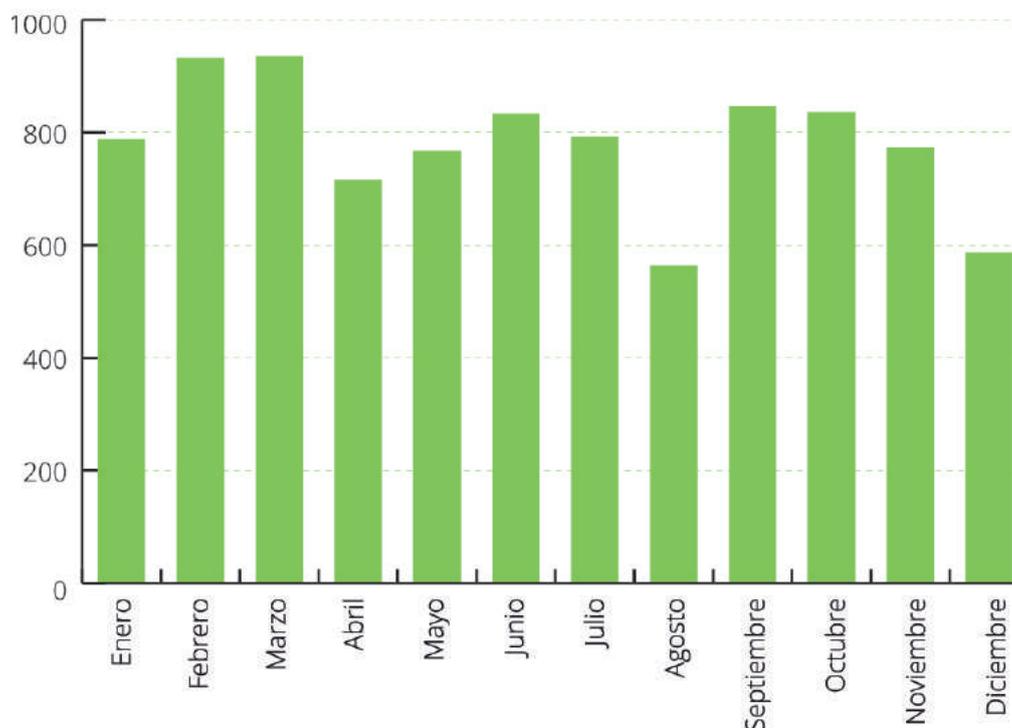
### 2.2.2 Distribución mensual de las consultas recibidas

Como se observa en el cuadro que se contiene a continuación, febrero, marzo, junio, septiembre y octubre han sido los meses en los que se han recibido más consultas mientras que agosto y diciembre se posicionan como los meses con menor número de solicitudes de información, coincidiendo por tanto con los períodos en los que muchos ciudadanos y ciudadanas concentran sus vacaciones.

En cuanto al número medio de consultas atendidas por mes, éste supera las 778, lo que supone con respecto al año anterior un incremento en la media mensual del 1,5 por ciento.

### Distribución mensual de las consultas recibidas

Mes	Total	Porcentaje
Enero	786	8,41%
Febrero	930	9,95%
Marzo	933	9,99%
Abril	714	7,64%
Mayo	765	8,19%
Junio	831	8,89%
Julio	790	8,46%
Agosto	561	6,00%
Septiembre	844	9,03%
Octubre	834	8,93%
Noviembre	771	8,25%
Diciembre	584	6,25%
<b>Total</b>	<b>9343</b>	<b>100,00%</b>



### 2.2.3 Distribución de consultas en atención al canal de comunicación empleado

Son muchos y variados los canales de comunicación que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene puestos a disposición de la ciudadanía.

El objetivo no es otro que favorecer la participación ciudadana y el recurso a nuestra Institución, evitando así que las distancias, los horarios o las barreras tecnológicas constituyan un problema para acceder a nuestros servicios.

En este sentido, en la actualidad pueden dirigirse consultas a la Institución a través de los siguientes canales:

- En persona, acudiendo a la sede de la Institución, sita en Sevilla en la calle Reyes Católicos, 21.
- Por correo postal, dirigido a nuestra sede.
- Por teléfono, llamando al número 954 21 21 21.
- Por fax, contactando con el número 954 21 44 97.
- Por e-mail, escribiendo a [defensor@defensor-and.es](mailto:defensor@defensor-and.es).
- A través de los sitios web de la Institución:
  - [www.defensordelpuebloandaluz.es](http://www.defensordelpuebloandaluz.es)

- [www.defensordelmenordeandalucia.es](http://www.defensordelmenordeandalucia.es)
- A través de la sede electrónica
- En el Teléfono del Menor, que es gratuito: 900.506.113
- A través de las redes sociales:
  - Facebook
  - Twitter
  - Youtube

Hay que resaltar la aceptación por parte de la ciudadanía de los nuevos canales de información y comunicación puestos a su disposición, habiendo aumentado en relación con el año anterior, casi un 20% más las peticiones de información realizadas por correo electrónico y en más de un 60% la que se han realizado utilizando las redes sociales y página web.

Esta consolidación de las redes sociales como sistema habitual de comunicación entre importantes sectores de la sociedad nos lleva a augurar un mayor protagonismo de estos canales en años venideros. Fruto de esta apuesta decidida por las nuevas tecnologías el pasado mes de noviembre pusimos en marcha la nueva página web, con un diseño más claro para que todos los ciudadanos y ciudadanas conozcan mejor sus derechos y los puedan ejercer más fácilmente.

Por lo demás, tal y como se aprecia en los cuadros que se incorporan a continuación, se consolida un año más el enorme protagonismo que tiene el teléfono como medio preferido por la ciudadanía para plantear sus consultas, con un porcentaje del 64%.

A una más que considerable distancia se sitúan las consultas presenciales, que se atienden en la propia sede de la Institución y que se sitúan cercanas al 15% del total.

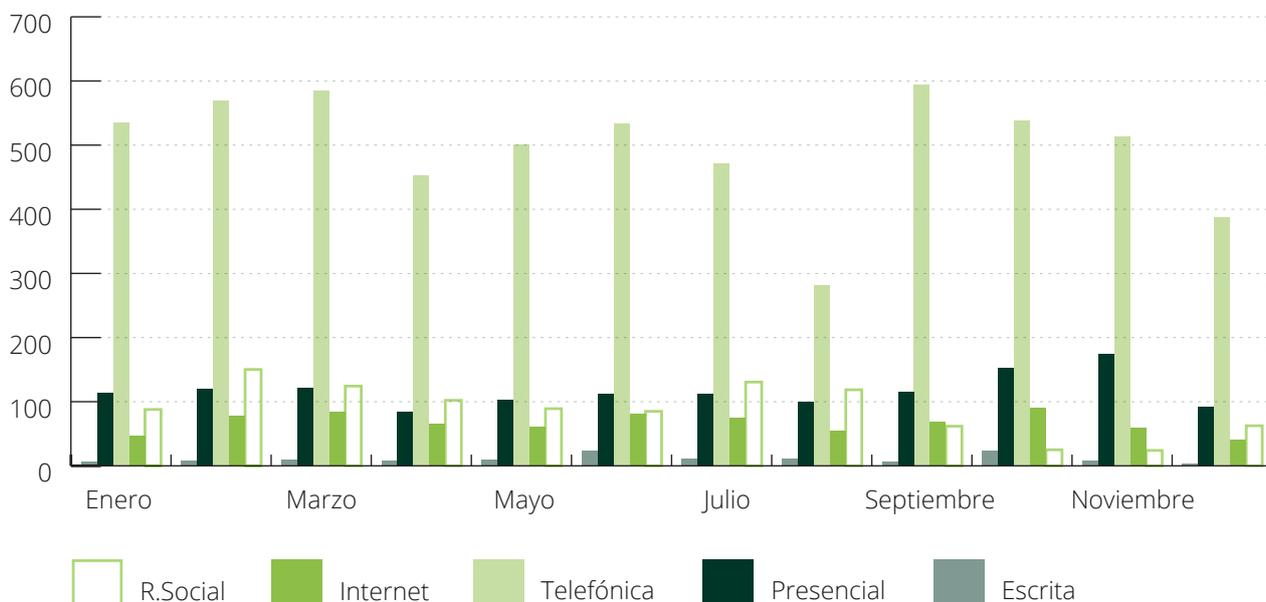
En este sentido, la tendencia que se viene detectando lleva a concluir que cada vez más la ciudadanía opta por canales de comunicación mucho más ágiles, que permiten un tratamiento inmediato de las consultas y que no requieren el desplazamiento de los interesados a las oficinas que disponemos.

Asimismo, la enorme extensión de nuestra Comunidad Autónoma y el hecho de que este Comisionado únicamente cuente con una sede localizada en Sevilla, son razones que igualmente vienen a justificar esta tendencia que comentamos, aunque como señalamos anteriormente, a lo largo del año 2016 esperamos poder visitar muchas de las localidades andaluzas.

Distribución de consultas en atención al canal de comunicación

Mes	Escrita	Presencial	Telefónica	Internet	R. Social	Total	%
Enero	5	117	535	45	84	786	8,41%
Febrero	7	122	571	79	151	930	9,95%
Marzo	8	132	585	84	124	933	9,99%
Abril	8	84	454	65	103	714	7,64%
Mayo	10	103	502	61	89	765	8,19%
Junio	22	112	532	81	84	831	8,89%
Julio	11	112	465	72	130	790	8,46%
Agosto	10	100	280	54	117	561	6,00%
Septiembre	5	118	591	69	61	844	9,03%
Octubre	22	159	537	91	25	834	8,93%
Noviembre	7	172	511	58	23	771	8,25%
Diciembre	3	92	387	40	62	584	6,25%
<b>Total:</b>	<b>118</b>	<b>1.423</b>	<b>5.950</b>	<b>799</b>	<b>1.053</b>	<b>9.343</b>	<b>100,00%</b>

Tipo de consulta por meses y canal

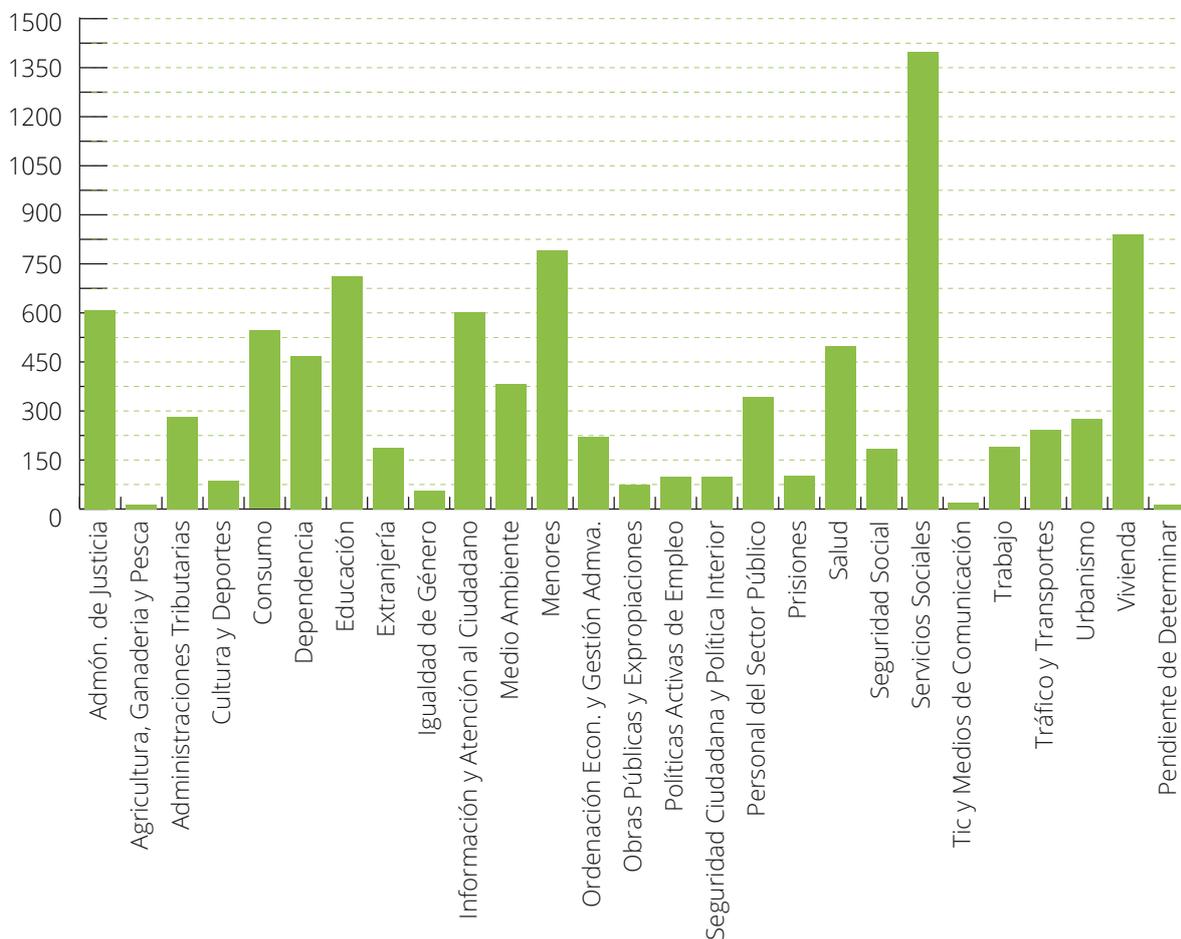


## 2.2.4 Distribución de consultas por materias

## Distribución de consultas por materias

Resultado	Total	%
Admón. de Justicia	608	6,51
Agricultura, Ganadería y Pesca	15	0,16
Administraciones Tributarias	282	3,02
Cultura y Deportes	87	0,93
Consumo	546	5,84
Dependencia	467	5,00
Educación	713	7,63
Extranjería	188	2,01
Igualdad de Género	57	0,61
Información y Atención al Ciudadano	601	6,43
Medio Ambiente	382	4,09
Menores	793	8,49
Ordenación Econ. y Gestión Admva.	220	2,35
Obras Públicas y Expropiaciones	75	0,80
Políticas Activas de Empleo	98	1,05
Seguridad Ciudadana y Política Interior	99	1,06
Personal del Sector Público	343	3,67
Prisiones	103	1,10
Salud	499	5,34
Seguridad Social	184	1,97
Servicios Sociales	1398	14,96
Tic y Medios de Comunicación	21	0,22
Trabajo	193	2,04
Tráfico y Transportes	241	2,58
Urbanismo	277	2,96
Vivienda	841	9,00
Pendiente de Determinar	14	0,15
<b>TOTAL</b>	<b>9.343</b>	<b>100,00</b>

## Consultas por materias



Los datos que se extraen de los cuadros sobre temáticas tratadas en las consultas gestionadas a lo largo del año 2015 confirman que los asuntos relativos a los derechos sociales y los problemática de la ciudadanía para acceder a los servicios sociales son los que han experimentado un mayor crecimiento, habiéndose duplicado con respecto al año anterior.

Igualmente ocurre con los asuntos relacionados con temas de vivienda: Consultas donde nos informan sobre la incapacidad de poder pagar una hipoteca, o la falta de ingresos para poder acceder a un alquiler, han experimentado un crecimiento de un 10% con respecto a las consultas de años anteriores, demandando los ciudadanos información acerca de los trámites a seguir para conseguir la adjudicación de una vivienda protegida o llegar a un acuerdo con la entidad financiera para impedir su desalojo o conseguir un alquiler social.

Las consultas referidas a menores ocupan el tercer lugar de las demandas de información y consultas de las personas que se dirigen a nuestra Institución. A este respecto, es preciso indicar la relevancia que adquiere el hecho de que el Defensor del Pueblo Andaluz ostente igualmente la condición de Defensor del

Menor de Andalucía, habida cuenta que tal circunstancia permite otorgar un mayor protagonismo si cabe a las actuaciones que se desarrollan en relación con estos colectivos especialmente vulnerables.

Es importante señalar el buen número de llamadas recibidas desde fuera de nuestra Comunidad, debido en gran parte a la falta de institución dedicadas a menores en otras comunidades autónomas y al buen posicionamiento de nuestra web en este tema.

En este apartado vamos a realizar un pequeño resumen de los aspectos más destacados de la relación de la ciudadanía con la Oficina de Atención e Información.

### **2.2.4.1 Personas en situación de pobreza y exclusión social**

En 2015 se ha producido un aumento considerable de las consultas relacionadas con las prestaciones del Programa de Solidaridad, conocidas popularmente como Salario Social. Dichas peticiones de información vienen motivado fundamentalmente por las demoras de más de un año que se están produciendo en el reconocimiento de dichas prestaciones en las provincias de Cádiz, Sevilla, Málaga y Córdoba.

La situación es desesperante para muchas familias que ven como el único ingreso que pueden tener derecho a percibir no se abona y se incumple los plazos establecidos por las disposiciones en vigor. En este mes de enero hemos realizado un [comunicado](#) solicitando medidas excepcionales para resolver este grave problema.

En este aspecto nos interesa resaltar algunos de los comentarios de los ciudadanos que se dirigen reclamándonos nuestra ayuda para resolver su problema de falta de ingresos: *“yo estoy desesperada me va a dar algo con tanta crisis de ansiedad, si no fuera por mis niños lo juro por Dios que ya no estaría en este mundo”; ¿ Si no me ayudan ustedes, quién me va a ayudar?. “Estoy a punto de quedarme en la calle y nadie hace nada por nosotros...” “He solicitado la prestación hace más de 14 meses y nadie me contesta, intento llamar por teléfono y nadie me contesta. Pregunto a la trabajadora social y me dice que no hay dinero, ya no puedo más. Acudo a vosotros porque sois mi última esperanza”.*

También es de destacar el grave problema que supuso la suspensión de los pagos de la citada prestación en el mes de mayo en Sevilla, debido a la modificación de la aplicación informática y que hizo que no se continuaran los pagos de prestaciones reconocidas durante tres meses. La situación creó gran alarma en nuestras redes sociales y fue otro de los motivos de mayor número de llamadas y de situación de preocupación de nuestros ciudadanos. ya que dichos ingresos resultan imprescindibles para el sostenimientos de las familias debido a las enormes dificultades que están atravesando.

Ante la grave situación por las que atravesaban dichas familias, realizamos una intervención de la Institución ante la Delegación Provincial que posibilitó que en el mes de agosto se reanudarán dichos pagos.

### **2.2.4.2 Vivienda**

En este apartado los asuntos que nos han planteado con mayor insistencia los ciudadanos son: la necesidad de vivienda adecuada, los desahucios por falta de pago y la falta de vivienda social en alquiler. Hemos recibido peticiones de distintos colectivos para que mediamo con las Entidades Financieras con el objeto de

que se les pudiera ofrecer un alquiler social, ya que en la mayoría de los casos no tienen medios suficientes para poder pagar un alquiler en el mercado libre.

La situación de crisis está produciendo auténticos estragos a nivel de fragmentación social. En el mes de octubre recibimos en la Oficina de Información a los miembros de la Corrala la Unión formada por ocho familias monoparentales, quienes se vieron obligadas a ocupar un inmueble propiedad de una promotora inmobiliaria. El edificio ocupado carece de los suministros básicos (luz y agua) así como de saneamiento, solicitando nuestra mediación con la entidad financiera para intentar resolver su situación e intentar llegar a un acuerdo para lograr un alquiler social.

También es un tema recurrente la falta de abono de las subvenciones a la vivienda tanto por parte de la Administración Central como la autonómica.

Dentro de la línea de crear instrumentos para el conocimiento de los derechos de los ciudadanos, creemos interesante señalar en este apartado la publicación en nuestra página web de la guía de derechos realizada por el Área sobre [El derecho a obtener ayudas para el alquiler de vivienda en supuestos de emergencia social por haber perdido la vivienda habitual](#).

### **2.2.4.3 Menores y Educación**

En relación con estas materias, destacan las consultas sobre temas de acoso escolar, falta de plazas en centros escolares, escolarización en colegios distintos de miembros de una misma familia, problemática de los comedores escolares y de transporte.

Nos han llegado denuncias sobre la existencia en edificios escolares de deficiencias, relativas a la seguridad y la accesibilidad que, en ocasiones, no se ajustan a las exigencias de la normativa aplicable.

También de desacuerdos entre los departamentos educativos autonómicos y las corporaciones locales, propietarias de las instalaciones, que producen retrasos significativos en la realización de las actuaciones imprescindibles para corregir las deficiencias, solicitando nuestra mediación para poder solucionar dichos problemas. (Colegio Piaget en Almería)

Con respecto al acoso escolar son frecuentes las consultas de padres que nos transmiten su preocupación por las situaciones de acoso padecidas por sus hijos en los centros docentes en los que están escolarizados, señalando que sus denuncias ante los órganos de gobierno del centro y ante la administración educativa no habían dado lugar, a su juicio, a actuaciones eficaces para poner fin a dicha situación y donde muchas veces la única solución que se les ofrece es el cambio de centro sin modificar la situación de los acosadores.

Son también frecuente las consultas que nos dirigen con respecto a situaciones de conflictos entre padres separados por el incumplimiento de los acuerdos del convenio regulador.

En esta materia también queremos informar sobre la publicación de la [guía sobre el derecho a la salud de las personas menores de edad en Andalucía que publicamos en nuestra web](#) el pasado mes de junio.

## 2.2.4.4 Justicia

Persiste el colapso en un buen número de registros civiles. Las personas y Asociaciones que nos han planteado consultas nos comentaban la falta de personal en dichos Registros, que afecta a la accesibilidad, atención presencial, telefónica y telemática; provoca demoras en la tramitación de los expedientes matrimoniales, de nacionalidad, de rectificación de errores en las inscripciones y de resolución de los recursos.

La situación es muy desigual, dependiendo del registro civil y de la provincia. La diferencia de tiempo en la tramitación (desde que se presenta la solicitud hasta que se resuelve el expediente de nacionalidad y se inscribe la misma), puede oscilar de uno y medio a tres años, dependiendo del lugar de residencia. (Este tema fue abordado en la reunión que mantuvimos con las asociaciones de Inmigrantes en Almería y viene siendo habitual en las consultas que nos plantean los ciudadanos particulares).

También son recurrentes las consultas sobre el procedimiento para poder obtener derecho de asistencia jurídica gratuita al encontrarse las personas que demandan nuestra intervención en situación de vulnerabilidad y no teniendo ingresos suficientes para poder ser asistido por letrados. A muchos de nuestros solicitantes de información lo reenviamos a nuestra guía de derechos sobre [el derecho de asistencia jurídica gratuita](#).

## 2.2.4.5 Dependencia

Se mantiene el índice elevado de consultas sobre esta materia, fundamentalmente en el tema de falta de recepción de las prestaciones, sobre todo la falta de recursos en materia de residencia para mayores y personas con discapacidad, así como la demora en tramitación del PIA (Programa Individual de Atención).

Igualmente los ciudadanos muestran su disconformidad con la falta de abono de los pagos fraccionados y el retorno de los expedientes con más de 3 años sin que se les haya aprobado ninguna prestación y que estaban propuesto como PECEF (Prestación económica por cuidado en el entorno familiar) y que con los cambios legislativos se devuelven de nuevo a los Servicios Sociales para reformular otra nueva prestación, obligando en muchos casos a los interesados a solicitar el archivo de los expedientes.

En esta materia otro de los asuntos más demandados por la ciudadanía consiste en la situación en la que se encuentran el impago de la deuda generada por retroactividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar a los herederos de dependientes beneficiarios de la prestación, fallecidos sin que las anualidades en que se fraccionó la deuda les hubiesen sido satisfechas, mostrando dicha colectiva la desconfianza sobre que el pago pendiente se realizará antes de terminar el año 2015, como en un principio parece que había prometido la Administración.

Los ciudadanos nos demandan y nos reclaman que seamos más ágiles en nuestras respuestas, debido sobre todo a la constante solicitud de informes y reinformes por escrito a las distintas Administraciones Públicas involucradas en el trámite, reclamando una posición más activa de nuestra Institución en exigir a la Administración se conceda lo que en derecho le corresponde.

Con objeto de aclarar a la ciudadanía sus derechos en materia de dependencia publicamos en el pasado mes de febrero una [guía sobre la Ley de Dependencia](#).

## **2.2.4.6 Salud**

En Salud son muchas las cuestiones objetos de consultas por parte de los ciudadanos: desde la problemática del copago farmacéutico de pensionistas y personas en situación de discapacidad, la denegación de asistencia especializada por no encontrarse en el catálogo de prestaciones o la problemática de los tiempos de respuesta asistencial.

Hemos de reseñar en este apartado que en la visita realizada por la Oficina de Información a Almería pudimos recoger de manera personal el agradecimiento de la familia del pequeño Joaquín al Defensor del Pueblo y a su equipo por las gestiones realizadas desde nuestra Institución ante la Delegación de Salud, para conseguir que le fuera [implantada al menor, una prótesis en la mano derecha para suplir la ausencia de mano desde su nacimiento](#).

En este apartado de Salud hemos publicado en nuestra web la guía sobre [los plazos de lista de espera](#) en atención sanitaria en nuestra Comunidad.

## **2.2.4.7 Procedimientos de extranjería y cuestiones conexas**

Como en años anteriores, se ha recibido muchas consultas relacionadas con las dificultades de los menores para obtener o renovar su autorización de residencia cuando sus familias no disponen de ingresos suficientes.

En la reunión mantenida en Almería y Granada con las asociaciones de inmigrantes nos plantearon su preocupación por la irregularidad sobrevenida a las que se estaba llegando por parte de muchas personas que con motivo de la crisis y la falta de recursos económicos suficientes y de empleo no pueden demostrar que han trabajado un periodo determinado de trabajo y que no reciben prestación económica de ningún tipo.

También son frecuentes las visitas a la Oficina de personas que se quejan por los retrasos en el trámite para conseguir la nacionalidad española o que precisan de nuestra ayuda para reclamar contra denegaciones de autorizaciones de residencia.

## **2.2.4.8 Empleados públicos**

Han sido numerosas las consultas, tanto vía telefónica como a través de las redes sociales que nos trasladaron la preocupación por el cese de los funcionarios eventuales procedentes de la Bolsa de Interinos quejándose que se habían prorrogado los contratos a los trabajadores seleccionados vía SAE.

Un colectivo de afectados solicitó una cita a través de la Oficina de Información y Atención, el pasado mes de agosto para poder informarse de las medidas que podían tomar, fruto de la cual se presentaron una serie de quejas individuales, que motivaron abrir la [queja de oficio 15/4264](#), ante el SAE y Consejería de Hacienda y Administración Pública, con objeto de conocer las actuaciones y fundamentos que motivaron a los departamentos afectados el cese de los funcionarios interinos procedentes de la Bolsa de Interinos y, la prórroga de los trabajadores seleccionados vía SAE y, en su caso, las medidas que pudieran adoptarse al respecto.

Otro de los colectivos que han motivado una serie de consultas importante han sido las personas trabajadoras del extinguido plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral, para el reforzamiento de la red de oficinas de empleo ([Plan MEMTA](#)), que solicitaron cita con el Defensor y que han planteado distintas cuestiones a través de las Redes Sociales.

Otro colectivo importante que se ha dirigido a nosotros con insistencia para demandarnos una solución a su problemática han sido los Consorcios de Escuela de Formación Profesional para el Empleo de la Junta de Andalucía: Nos reclaman de manera insistente y desesperada, una solución urgente al cierre de las Escuelas de Hostelería o la falta de abono de salarios por más de 18 meses a los trabajadores pertenecientes a estos Consorcios.

También hemos recibido diversas consultas en relación con la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, formuladas por personas preguntado por la efectividad de la recuperación de dicha paga para los trabajadores de la Junta de Andalucía.

#### **2.2.4.9 Consumo**

La mayoría de las consultas, casi el 50%, son acaparadas por las quejas con respecto a los servicios financieros: cláusulas suelo, productos de inversión, comisiones bancarias, etc.) Éstas, con diferencia, constituyen el monto principal de consultas que llegan en materia de consumo.

También destacan las consultas en relación con suministros energéticos (cortes de suministro, discrepancias con facturas, imposibilidad de pago, etc.) o con la actuación de acoso de las empresas de cobro de morosos, para lo que realizamos una [guía de actuación contra dichas prácticas](#).

#### **2.2.4.10 Medio Ambiente, Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**

Casi la mitad de las consultas y referencias en las redes sociales, tienen que ver con la contaminación acústica: ruidos en los bares con actuaciones musicales, ferias en los pueblos y que molestan a los vecinos de alrededor, etc. Le siguen la falta de recogida de basuras y falta de contenedores como nos explicaron los vecinos que visitamos en el Puche en Almería, la falta de limpieza de los ríos alrededor de su domicilio como en Granada o Almería.

Dentro de la labor de difusión de derechos que venimos realizando desde el Defensor del Pueblo Andaluz se ha publicado en la página web la guía sobre [los derechos de la ciudadanía en relación con la ordenación urbanística](#) y la guía sobre [los derechos de la ciudadanía en los procedimientos instruidos con motivo de la imposición de sanciones de tráfico](#).

## 2.2.5 Distribución de consultas por materias y sexo

## Consultas por materias

Resultado	Mujer	%	Hombre	%	Sin Det.	%	Total	%
Admón. de Justicia	339	7,09	259	6,55	10	1,65	608	6,51
Agricultura, Ganadería y Pesca	8	0,17	7	0,18	0	0,00	15	0,16
Administraciones Tributarias	112	2,34	158	4,00	12	1,98	282	3,02
Cultura y Deportes	15	0,31	67	1,69	5	0,82	87	0,93
Consumo	226	4,73	304	7,69	16	2,64	546	5,84
Dependencia	331	6,92	127	3,21	9	1,48	467	5,00
Educación	452	9,45	242	6,12	19	3,13	713	7,63
Extranjería	76	1,59	108	2,73	4	0,66	188	2,01
Igualdad de Género	41	0,86	13	0,33	3	0,49	57	0,61
Información y Atención al Ciudadano	300	6,27	287	7,26	14	2,31	601	6,43
Medio Ambiente	149	3,12	217	5,49	16	2,64	382	4,09
Menores	478	10,00	288	7,28	27	4,45	793	8,49
Ordenación Econ. y Gestión Admva.	97	2,03	121	3,06	2	0,33	220	2,35
Obras Públicas y Expropiaciones	19	0,40	56	1,42	0	0,00	75	0,80
Políticas Activas de Empleo	34	0,71	64	1,62	0	0,00	98	1,05
Seguridad Ciudadana y Política Interior	31	0,65	67	1,69	1	0,16	99	1,06
Personal del Sector Público	168	3,51	162	4,10	13	2,14	343	3,67
Prisiones	68	1,42	34	0,86	1	0,16	103	1,10
Salud	286	5,98	194	4,91	19	3,13	499	5,34
Seguridad Social	100	2,09	83	2,10	1	0,16	184	1,97
Servicios Sociales	616	12,88	388	9,81	394	64,91	1.398	14,96
Tic y Medios de Comunicación	7	0,15	12	0,30	2	0,33	21	0,22
Trabajo	83	1,74	101	2,55	7	1,15	191	2,04
Tráfico y Transportes	74	1,55	161	4,07	6	0,99	241	2,58
Urbanismo	118	2,47	153	3,87	6	0,99	277	2,96
Vivienda	548	11,46	274	6,93	19	3,13	841	9,00
Pendiente de Determinar	6	0,13	7	0,18	1	0,16	14	0,15
<b>TOTAL</b>	<b>4.782</b>	<b>51,18</b>	<b>3.954</b>	<b>46,32</b>	<b>607</b>	<b>6,50</b>	<b>9.343</b>	<b>100</b>

Con respecto a la variable de género, se sigue detectando un porcentaje mayor de consultas planteadas por mujeres. En este sentido, éstas ascienden al 51,18% mientras que las de hombres se quedan casi cinco puntos porcentuales por debajo.

No obstante lo anterior, cuando se ponen en conexión la materia afectada en la consulta y la variable de género, entonces sí se producen mayores diferencias entre mujeres y hombres.

Así, mientras que las mujeres muestran un mayor interés por asuntos sobre Servicios Sociales (12,88%), Vivienda (11,46%), Menores (10,00%), Educación (9,45%) o Dependencia (6,92%), los hombres parecen centrar su atención en cuestiones sobre Consumo (7,69%) o Medio Ambiente (5,49%). Los porcentajes están más igualados en materias como Administración de Justicia, o temas en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas.

### **2.2.6 Distribución de consultas por materias y provincias**

En cuanto a la procedencia geográfica de las consultas, aunque sigue siendo mayoritarias las consultas realizadas desde Sevilla (38,64% del total de las consultas), han aumentado las realizadas desde otras provincias andaluzas, habiendo tenido un importante incremento porcentual las consultas realizadas desde Almería (30%) y Granada (10%), provincias que visitamos con el Defensor el pasado año.

En cuanto a la provincia desde la que se han remitido menos consultas, este año 2015 ha sido Huelva la que ha ocupado esta posición, con un 3,21%, seguida de Jaén (3,45 %) ( el año 2014 lo fue Almería).

Aunque es cierto que la provincia de Sevilla tiene un mayor peso poblacional respecto a las demás, también lo es que no existe proporción en la diferencia atendiendo a este parámetro; y que Málaga, que es la segunda provincia con mayor número de personas empadronadas, se sitúa por detrás de Cádiz en la remisión de consultas al Defensor del Pueblo Andaluz, siendo Cádiz la tercera en número de habitantes.

Como planteábamos en la introducción uno de los objetivos que nos habíamos propuestos en este año 2015 ha sido el acercamiento a toda la ciudadanía, y aumentar nuestra presencia en las diferentes provincias. Esperamos continuar con el plan de visitas institucionales a comarcas y localidades y poder ofrecer una mayor penetración de nuestra Institución en el conjunto de nuestra Comunidad.

Según el municipio de la persona que nos demanda nuestra intervención es importante reseñar que nos han enviado consultas desde más de 453 municipios andaluces del total de 778 que forman Andalucía.

Porcentualmente, Cádiz, con 40 municipios de los 44 que conforman la provincia y Sevilla con 93 de 105, son las provincias donde nos han realizado consultas desde casi todas las localidades de la misma.

En el resto de provincias superamos el 50% de penetración a excepción de Almería que nos encontramos por debajo del 40%.

Finalmente, conviene significar el porcentaje elevado de consultas en las que no nos resulta factible determinar su procedencia (1801 consultas y un 19,28% del total). La causa de esta circunstancia se sitúa en el uso, cada vez más extendido, de sistemas electrónicos de comunicación que no permiten la obtención de tal dato más que cuando la persona afectada lo aporta por sí misma sin que se le solicite.

En este sentido, la dinámica de trabajo de esta Oficina de Atención Ciudadana se orienta hacia la atención ágil, rápida y eficaz de las consultas que le son planteadas, de tal manera que nuestra intervención no se hace depender de la previa aportación de este tipo de datos ya que ello incidiría negativamente en la celeridad con la que resolvemos las dudas que nos traslada la ciudadanía.

Distribución de consultas por materias y provincias

Resultado	Al	Ca	Co	Gr	Hu	Ja	Ma	Se	Otras Prov.	Extrj.	Sin det.	TOTAL
Admón. de Justicia	26	68	28	31	30	19	90	249	15	2	50	<b>608</b>
Agricultura, Ganadería y Pesca	2	1	1	0	0	6	2	3	0	0	0	<b>15</b>
Administraciones Tributarias	14	24	10	26	6	3	30	126	8	1	34	<b>282</b>
Cultura y Deportes	6	24	5	7	1	0	9	10	1	0	24	<b>87</b>
Consumo	25	35	21	35	10	11	49	224	10	0	126	<b>546</b>
Dependencia	6	25	7	22	10	6	20	312	2	0	57	<b>467</b>
Educación	33	140	43	43	25	28	54	259	19	0	69	<b>713</b>
Extranjería	3	3	7	1	0	1	21	109	6	1	36	<b>188</b>
Igualdad de Género	3	2	1	2	2	3	1	18	0	0	25	<b>57</b>
Información y Atención al Ciudadano	30	45	22	22	19	28	34	164	23	3	211	<b>601</b>
Medio Ambiente	14	33	16	40	20	17	34	141	14	1	52	<b>382</b>
Menores	25	87	48	48	40	32	125	238	54	0	96	<b>793</b>
Ordenación Econ. y Gestión Admva.	4	46	7	10	8	13	20	69	9	0	34	<b>220</b>
Obras Públicas y Expropiaciones	7	10	5	4	4	6	10	22	2	0	5	<b>75</b>
Políticas Activas de Empleo	3	16	2	7	4	1	8	46	1	0	10	<b>98</b>
Seguridad Ciudadana y Política Interior	2	8	1	6	4	5	18	27	8	0	20	<b>99</b>
Personal del Sector Público	17	32	47	22	12	14	25	124	1	0	49	<b>343</b>
Prisiones	4	14	4	1	4	0	14	35	10	2	15	<b>103</b>
Salud	25	38	12	41	17	11	46	193	14	1	101	<b>499</b>
Seguridad Social	6	17	7	7	4	4	16	93	3	1	26	<b>184</b>
Servicios Sociales	44	105	38	64	22	45	65	432	8	0	575	<b>1398</b>
Tic y Medios de Comunicación	0	0	4	1	0	0	3	2	1	1	9	<b>21</b>
Trabajo	6	11	6	13	10	9	19	76	2	0	39	<b>191</b>
Tráfico y Transportes	7	27	7	22	6	8	35	90	9	0	30	<b>241</b>
Urbanismo	15	44	25	16	13	5	31	87	6	0	35	<b>277</b>
Vivienda	12	75	64	23	29	47	56	458	7	0	70	<b>841</b>
Pendiente de Determinar	0	2	2	1	0	0	3	3	0	0	3	<b>14</b>
<b>TOTAL</b>	<b>339</b>	<b>932</b>	<b>440</b>	<b>515</b>	<b>300</b>	<b>322</b>	<b>838</b>	<b>3.610</b>	<b>233</b>	<b>13</b>	<b>1.801</b>	<b>9.343</b>
<b>%</b>	<b>3,63</b>	<b>9,98</b>	<b>4,71</b>	<b>5,51</b>	<b>3,21</b>	<b>3,45</b>	<b>887</b>	<b>38,64</b>	<b>283</b>	<b>0,14</b>	<b>19,28</b>	

Al margen de lo anterior, con respecto a las cuatro materias que han acaparado un mayor número de consultas a lo largo del año, procede realizar las siguientes apreciaciones en relación con la incidencia relativa habida por provincias, para lo cual ponemos en relación las consultas registradas por materia en una provincia con el número total de consultas recibidas desde tal provincia.

En cuanto a la materia de Menores, destaca el peso relativo de Málaga, de forma que el 14,92% de las consultas que nos llegan desde allí versan sobre asuntos de menores.

Respecto de la Vivienda, Jaén y Córdoba son las provincias en la que esta materia tiene un mayor peso relativo, superando en ambas el 14,5% del total de las consultas que nos realizan desde estas provincias.

En materia de Educación, es Cádiz la provincia en la que esta cuestión tiene mayor importancia relativa, con un 15% de las consultas llegadas desde allí referidas a Educación.

Finalmente, en el ámbito de los Servicios Sociales, la mayor incidencia relativa se da en Jaén, Granada Almería y Sevilla superando todas en más de un 11% el total de consultas referidas a estos temas.

PORCENTAJES RELATIVOS								
Materia	Al	Ca	Co	Gr	Hu	Ja	Ma	Se
Menores	7,37	9,33	10,91	9,32	13,33	9,94	14,92	6,59
Vivienda	3,54	8,05	14,55	4,47	9,67	14,60	6,68	12,69
Educación	9,73	15,02	9,77	8,35	8,33	8,70	6,44	7,17
Servicios Sociales	12,98	11,27	8,64	12,43	7,33	13,98	7,76	11,97

### 2.2.7 Distribución de consultas en función del tipo de actuación llevada a cabo

Como se ha señalado en el apartado introductorio de esta sección, el cometido de este servicio del Defensor del Pueblo Andaluz se centra en la atención de las consultas que son planteadas por la ciudadanía, facilitando la información que se precisa y orientando acerca de los mecanismos a seguir para solventar todos y cada uno de los problemas que se planteen, independientemente de que éste afecte o no afecten a una Administración Pública de Andalucía.

De este modo, en todos y cada uno de los supuestos en los que interviene esta Oficina se facilita a la persona afectada la información que precisa, bien sea en relación con algún expediente de queja en el que dicha persona sea parte interesada, bien sea en relación con cualquier otra cuestión sobre la que se demande nuestro pronunciamiento.

No obstante lo anterior, y atendiendo a las circunstancias particulares que concurran en cada caso analizado, es posible que nuestra actuación vaya más allá del mero ofrecimiento de información y orientación.

En este apartado se insertan los casos en los que la actuación llevada a cabo por parte de la Oficina de Información se orienta a la presentación de una queja ante esta Defensoría; y los casos en los que, sin necesidad de que medie dicha queja, el personal de la Oficina de Información realiza actuaciones ante organismos y entidades públicas o privadas, tendentes a solventar de manera ágil alguna necesidad específica que presente la persona que haya demandado nuestra intervención.

Atendiendo a estas circunstancias, y al objeto de poder dar cuenta sobre la entidad que representa cada tipología descrita de actuación en el año 2015, a continuación se incorpora un cuadro explicativo de la cuestión.

Del mismo cabe destacar, de una parte, el elevado número de consultas que se recibe en relación con expedientes de queja tramitados por el Defensor del Pueblo Andaluz, ya sea para conocer el estado de tramitación en el que éstos se encuentran, ya sea para aportar datos adicionales, ya sea para solicitar alguna explicación puntual sobre el sentido de alguna actuación, etc.

Asimismo, resulta significativo el número de actuaciones dirigidas a favorecer la presentación de una queja ante esta Defensoría, a partir de la cual poder llevar a cabo un análisis profundo de la cuestión planteada.

#### Consultas en función del tipo de actuación

Tipo de Actuación	Nº de Consultas
Consulta queja	2872
Intervención	30
Presentación queja	733

## 2.3 REDES SOCIALES Y PÁGINA WEB

Como señalábamos en la introducción tenemos que destacar el papel cada vez más relevante que tienen estos medios para el desarrollo de labores de difusión de nuestra actividad, para la promoción de derechos y libertades, para la convocatoria de los medios de comunicación, como instrumento de transparencia y, como no, como cauce para la gestión de consultas, comentarios y propuestas que nos son lanzadas por parte de la ciudadanía, abandonando los sistemas institucionales emisores por nuevas formas bidireccionales en las que el ciudadano aporta valor al mensaje de la Institución.

Estos instrumentos están permitiendo en buena medida la consecución de gran parte de los objetivos asumidos por la Institución en años precedentes, de tal manera que se está logrando acercar nuestra Institución a un mayor número de personas y colectivos sociales que pueden conocer con profundidad los cometidos de la Defensoría del Pueblo Andaluz, la importancia de su actividad para la defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía, así como la posibilidad de recurrir a nosotros para resolver discrepancias surgidas con las Administraciones Públicas de Andalucía e incluso problemas acaecidos con entidades prestadoras de servicios de interés general.

En lo atinente a la gestión de consultas a través de estos canales, se aprecia la magnífica acogida que estas herramientas de comunicación han tenido entre la población, siendo además pioneros en la utilización de dichos canales por parte de las instituciones de Defensores del Pueblo tanto estatal como autonómicos.

A continuación se analiza de manera más detallada la evolución habida a lo largo del año 2015 en cada una de las redes sociales en la que la Institución tiene presencia. Asimismo, se incorpora un apartado dedicado al análisis del sitio web del Defensor del Pueblo Andaluz.

### 2.3.1 Facebook

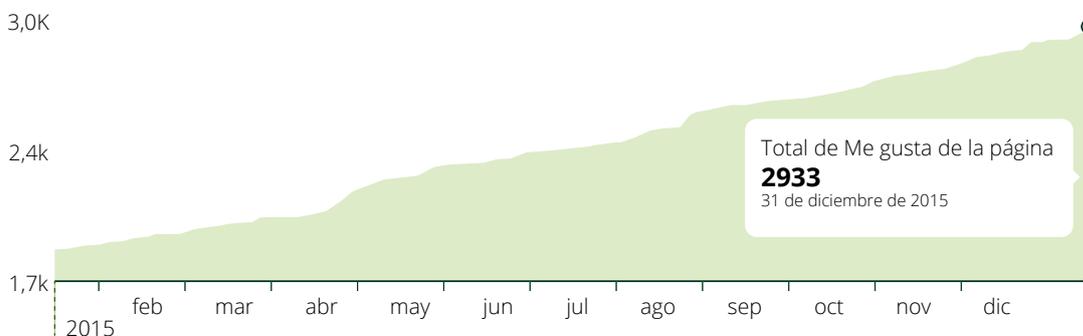
[www.facebook.com/DefensordelPuebloAndaluz](http://www.facebook.com/DefensordelPuebloAndaluz)



#### 2.3.1.1 Evolución del número de seguidores

Comenzamos el año 2015 con 1.758 seguidores, habiéndose registrado un incremento de 1.175 a lo largo del año, de tal forma que el número final a 31 de diciembre de 2015 es de 2.933.

### ■ Total de Me gusta de la página



Año	Num. Fans	Incremento Anual	% Incremento Anual	Incremento fans diario
2013	997	-	-	-
2014	1758	761	76,3	2,08
2015	2933	1175	66,8	3,21

#### 2.3.1.2 Perfil de nuestros seguidores

En cuanto al perfil medio de las personas que nos siguen los tramos de edad más representativos de los seguidores de nuestra comunidad en facebook son muy parecidos a los del año anterior, destacando el tramo de personas con edades comprendidas entre 35 y 44 años. Siguen siendo las mujeres las que más se acercan a la página Facebook del Defensor.

#### 2.3.1.3 Procedencia geográfica

Por lo que concierne al lugar de origen, Sevilla es donde se concentra la mayoría de personas a las que les gusta nuestra página, seguida de Cádiz, Málaga, Granada, Córdoba, Madrid, Algeciras, Almería, Jaén, Huelva y El Puerto de Santa María. En general se ha producido un incremento en todas las provincias andaluzas. Destacamos el incremento en la provincia de Cádiz, donde Jerez de la Frontera y Algeciras superan en cuanto a seguidores a la capital de la provincia.

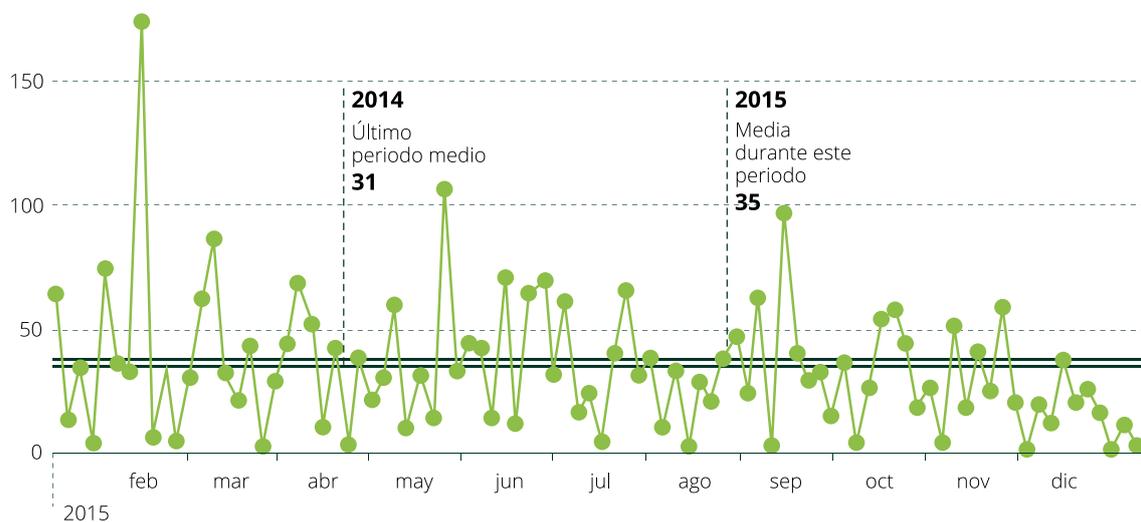
De este modo, se detecta la gran acogida de nuestra página de Facebook en Andalucía, frente al resto de lugares desde donde es visitada.

**2.3.1.4 Actividad registrada en la página y alcance de publicaciones**

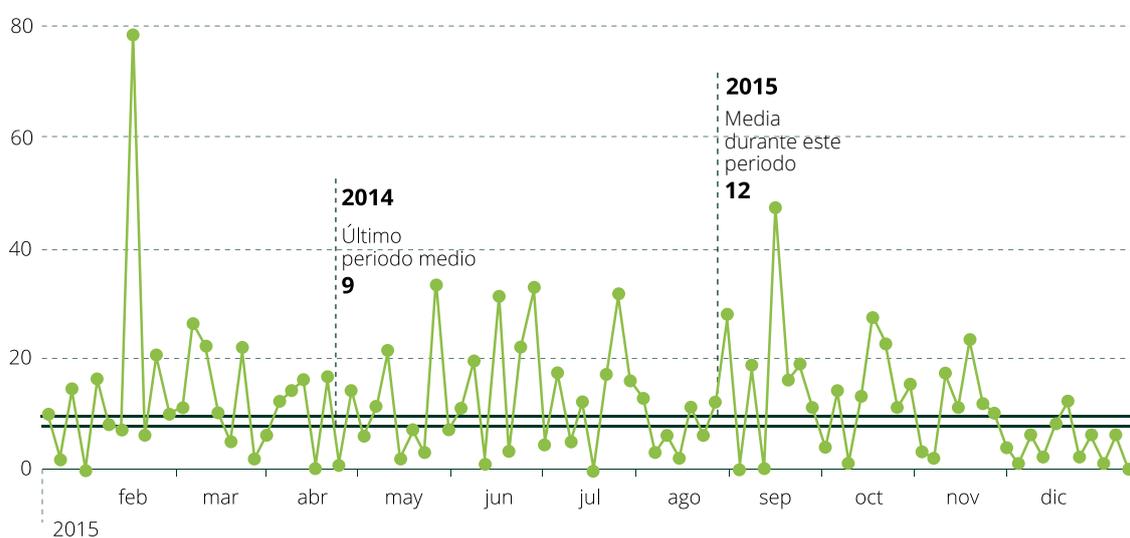
Ciudad	Fans	Ciudad	Fans
España	2765	Canadá	1
Argentina	22	Islandia	1
Brasil	15	Guatemala	1
Alemania	13	Ucrania	1
E.E.U.U	12	Eslovenia	1
Francia	10	Catar	1
México	8	Argelia	1
Perú	6	El Salvador	1
Bolivia	6	Etiopía	1
Marruecos	6	Groenlandia	1
Colombia	5	Cabo Verde	1
Reino Unido	5	Sáhara Occidental	1
Países Bajos	5	Uruguay	1
Paraguay	5	Venezuela	1
Italia	4	Puerto Rico	1
Chile	3	Noruega	1
Bélgica	3	Grecia	1
Túnez	2	Suecia	1
Egipto	2	Sin Determinar	10

Seguidamente presentamos la media de interacciones por día que se han producido con nuestras publicaciones. Apuntar que Facebook ha cambiado la denominación de los antiguos “Me gusta” por “Reacciones”, ya que hay más representaciones de la opinión que una persona realiza sobre una publicación (me gusta, no me gusta, otros...). Seguimos aumentando el alcance medio de nuestras publicaciones con un 66% de incremento respecto al año 2014.

Reacciones (me gusta, no me gusta, otros ...)



Compartido



## Lista de las 20 entradas con mayor alcance del año

Materia	Fecha	Alcance	Comentarios	Me gusta	Compartidos	Impresiones
Medio Ambiente	1/6/2015	6192	8	113	47	11831
Trafico	2/11/2015	3350	8	37	17	5685
Clausula Suelo	11/2/2015	3094	49	47	13	8826
Vivienda	6/7/2015	3058	1	2	3	5637
Consumo: Pobre	10/28/2015	3010	3	101	46	4639
Menores	3/7/2015	2946	4	41	27	5777
Clausula Suelo	02/22/2015	2901	7	61	23	7164
Ingreso mínimo	05/13/2015	2893	6	94	37	5331
Conciliación Familiar	10/12/2015	2807	6	80	28	4768
Salud	3/9/2015	2663	5	91	46	4446
Felicitaciones día de Andalucía	02/27/2015	2582	6	132	28	4928
Educación	4/5/2015	2487	1	48	17	4766
Menores	6/10/2015	2444	5	43	29	3906
Igualdad	5/10/2015	2437	18	52	27	4196
Violencia de Genero	3/6/2015	2432	13	33	23	4713
Igualdad	06/27/2015	2389	3	88	18	4094
Igualdad	2/11/2015	2301	4	15	9	4211
Agricultura	07/13/2015	2301	2	44	17	4772
Extranjería	08/26/2015	2298	4	80	16	3830
Servicios Sociales	05/27/2015	2271	9	60	29	4336
Menores	07/13/2015	2172		36	19	4289
Urbanismo	06/14/2015	2112	5	49	20	4023
Salud	12/22/2015	2085	2	32	39	3673
Día del Trabajo	04/30/2015	2084	3	81	26	3718
Violencia de Genero	08/24/2015	2079	4	63	33	3565
Educación	04/21/2015	1884	2	6	2	3692
Educación	2/2/2015	1778	17	389	153	3315
Menores	03/24/2015	1644	1	53	22	3397
Consumo:Cláusula Suelo	01/21/2015	1644	4	21	9	3365
Educación	8/12/2015	1632		22	16	2614
Salud Mental	9/10/2015	1478	5	43	14	2450
Servicios Sociales	11/26/2015	1384	1	24	5	2232
Servicios Sociales	3/12/2015	1355	3	32	9	2275
Salud Mental/ Adiciones	6/11/2015	1322		17	12	2130

**Las impresiones** son el número de veces que se muestra una publicación de tu página, tanto si se hace clic en ella como si no. Los usuarios pueden ver varias impresiones de la misma publicación. Por ejemplo, alguien puede ver la actualización de una página en la sección de noticias una vez y, luego, otra vez si un amigo suyo la comparte.

El **alcance** es el número de personas que han recibido impresiones de una publicación de una página. El alcance puede ser inferior a las impresiones, ya que una sola persona puede ver varias impresiones.

### 2.3.2 Estadísticas Twitter 2015

@DefensorAndaluz

Un año más seguimos con una progresión ascendente en el número de personas que nos siguen en nuestra cuenta twitter.

Años	Seguidores	Nuevos seguidores	Aumento mensual	Aumento diario
2013	1.263	1.263	105.25	3.4
2014	2.114	851	70.91	2.33
2015	2.971	857	71.41	2.34

Como se ha apuntado anteriormente, seguimos creciendo al mismo ritmo que el año pasado. Si hacemos una analogía con las visitas presenciales en la Institución, diariamente, incluidos sábados, domingos y festivos, entran en nuestra Institución electrónica 2.34 personas.

#### Publicaciones Realizadas

Años	Twits	Twits Anual	Twits Diarios
2013	1.586	1.586	4.34
2014	2.076	1.120	3.06
2015	4.020	1.944	5.32

Por lo que afecta al alcance de nuestros mensajes, cabe señalar que a la fecha indicada han sido recibidos 1.710 retuits, 2.096 menciones y que hemos sido señalados como favoritos 732 veces.

Años	Twits Publicados	Retuits	Menciones	Me gusta	Alcance Medio
2014	1.120	779	1.554	268	-
2015	1.944	1.710	2096	732	3986,68

Merece destacar el importante grado de penetración que han tenido algunos de nuestros twits. Sirvan de ejemplo los siguientes:

El pasado año 2014 la publicación que más éxito tuvo fue la siguiente:

“El desalojo de la Corrala Utopía conlleva un grave peligro de los derechos de familias en riesgo de exclusión social y de los menores”, que llegó a 54.082 seguidores potenciales, con 69 retuits y 11 favoritos.

Ya en el año 2015, hemos superado con creces el alcance potencial de la publicación más exitosa de 2014. Destacamos cinco twits de los más exitosos de este año:

★ TOP TWEET


Reactivamos el Pacto Andaluz por la infancia  
 @PAntoniojrui @MailloAntonio  
 @unicef @psodeandalucia @ppandaluz

FEB, 4TH AT 7:10 PM via Web

<b>25</b> Retweets	<b>20</b> Likes	<b>0</b> Mentions	<b>206k</b> Potential
--------------------	-----------------	-------------------	-----------------------

**Publicado el 4 de febrero.**

**Llegó a 206.000 seguidores potenciales.**

★ TOP TWEET

Entrevista a Jesús Maeztu, Defensor del Pueblo Andaluz en #LaTertulia @RTVA con @CarlosMariaRuiz

APR, 7TH AT 10:05 AM via Web

<b>3</b> Retweets	<b>1</b> Like	<b>0</b> Mentions	<b>96.1k</b> Potential
-------------------	---------------	-------------------	------------------------

**Publicado el 7 de abril.**

**Llegó a 96.055 seguidores potenciales.**

★ TOP TWEET


Estamos reunidos con organizaciones del tercer sector en Almería, Unimos esfuerzos @almeriaacoge @FundacionCepaim

OCT, 14TH AT 6:33 PM via Web

<b>5</b> Retweets	<b>1</b> Like	<b>0</b> Mentions	<b>93.1k</b> Potential
-------------------	---------------	-------------------	------------------------

**Publicado el 14 de octubre.**

**Llegó a 93.055 seguidores potenciales.**

★ TOP TWEET


La situación de la vivienda es dura y la necesidad de vivienda es urgente. Jesús Maeztu #LaTertulia @RTVA

APR, 7TH AT 1:44 PM via Web

<b>3</b> Retweets	<b>4</b> Likes	<b>0</b> Mentions	<b>92.9k</b> Potential
-------------------	----------------	-------------------	------------------------

**Publicado el 7 de abril.**

**Llegó a 92.943 seguidores potenciales.**

★ TOP TWEET

Ha sido un placer compartir este evento @MediaLabUGR @MariaSalmeronR1 @centromatices @DefensorAndaluz @SaveChildrenEs @Isagranada

DEC, 16TH AT 11:01 PM via Web

<b>4</b> Retweets	<b>3</b> Likes	<b>0</b> Mentions	<b>78.0k</b> Potential
-------------------	----------------	-------------------	------------------------

**Publicado el 16 de diciembre.**

**Llegó a 77.989 seguidores potenciales.**

2.3.3 Estadísticas Youtube 2015

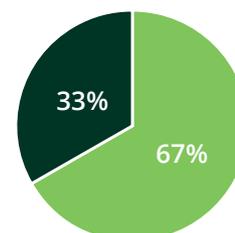
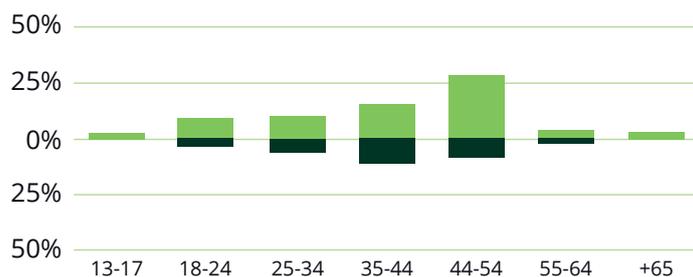
Datos generales

Videos Subidos	Visualizaciones	Tiempo de reproducción (minutos)	Duración media reproducciones (minutos)
26	5.398	21.778	4:02

Evolución

Año	Videos subidos	Reproducciones
2012	10	700
2013	36	5.566
2014	33	5.008
2015	26	5.398
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>16.672</b>

Perfil de usuarios/as



**Lugares desde donde se reproducen nuestros vídeos  
(solo presentamos los 12 primeros lugares)**

Área Geográfica	Tiempo de visualización (minutos)	Visualizaciones	Duración media de las visualizaciones	Porcentaje medio producido
España	17.848 (82%)	4.470 (83%)	3:59	13%
Perú	909 (4,2%)	140 (2,6%)	6:29	11%
Colombia	781 (3,6%)	131 (2,4%)	5:57	15%
México	767 (3,5%)	232 (4,3%)	3:18	5,5%
Argentina	309 (1,4%)	77 (1,4%)	4:00	9,2%
Francia	93 (0,4%)	24 (0,4%)	3:53	10%
Ecuador	85 (0,4%)	42 (0,8%)	2:02	5,3%
Venezuela	82 (0,4%)	27 (0,5%)	3:01	5,1%
Reino Unido	79 (0,4%)	12 (0,2%)	6:35	19%
República Dominicana	58 (0,3%)	11 (0,2%)	5:16	14%
Portugal	55 (0,3%)	4 (0,1%)	13:43	35%
Italia	55 (0,3%)	17 (0,3%)	3:12	4,7%

**Temas con Mayor Acogida**

Video	Tiempo de visualización (minutos)	Visualizaciones	Me gusta
La sanción y la reeducación del infractor ...	3.190 (15%)	195 (3,6%)	0
Desahucios Comparsa Carnaval de Cádiz 2014	1.178 (5,4%)	447 (8,3%)	3
MENORES INFRACTORES. (Almería). 2ª Mesa ...	1.071 (4,9%)	171 (3,2%)	0
Video Institución del Defensor del Pueblo Andaluz	947 (4,4%)	242 (4,5%)	0
Jornada "Transparencia y Medio Ambiente"	820 (3,8%)	118 (2,2%)	2
Mesa Redonda "Experiencias, soluciones y ..."	780 (3,6%)	128 (2,4%)	1
La imposición de multas de tráfico ...	722 (3,3%)	36 (0,7%)	0
Jornada "El derecho de mujeres y menores ..."	622 (2,9%)	79 (1,5%)	0
2ª Mesa Redonda: Menores Infractores ...	599 (2,8%)	123 (2,3%)	1
III Jornadas de Seguridad Vial ...	584 (2,7%)	131 (2,4%)	1

## 2.3.4 Estadísticas Web Defensor del Pueblo Andaluz 2015

## Visión general

Años	Visitas	Visitantes únicos	Páginas visitadas	Páginas/visitas	Duración visita	% de rebote	% visitas nuevas
2012	80.931	55.593	305.099	3,77	03:58	50,84	68,69
2013	163.964	123.055	433.471	2,64	02:45	63,35	74,15
2014	191.810	148.829	468.445	2,45	02:06	70,05	76,41
2015	234.289	176.417	510.255	2,18	02:04:00	71,23	74,05

Hemos crecido un **22,1%** de visitas con respecto al 2014, igualmente el porcentaje de crecimiento de visitantes únicos es del **18.5%** y finalmente, el incremento de páginas visitadas es del **8.9%**.

## Visitas por meses

	2012	2013	2014	2015
Enero	0	12.024	12.788	18.208
Febrero	450	12.026	16.380	22.320
Marzo	10.468	13.840	17.795	37.955
Abril	4.746	17.894	15.408	22.161
Mayo	9.085	18.524	17.774	20.052
Junio	9.382	14.335	16.766	19.746
Julio	7.079	12.325	16.317	18.309
Agosto	5.347	8.314	10.630	13.322
Septiembre	6.622	11.431	14.061	15.994
Octubre	10.382	15.785	17.264	18.071
Noviembre	10.352	16.025	19.464	10.673
Diciembre	7.017	11.441	17.163	17.478
<b>Total</b>	<b>80.481</b>	<b>163.964</b>	<b>191.810</b>	<b>234.289</b>

El crecimiento mensual es muy significativo: Tenemos una media de 19.524 visitas por mes en el 2015, siendo de 15.984 la media de visitas del 2014.

## Páginas de la web visitadas por meses

	2012	2013	2014	2015
Enero	0	41.639	36.016	41.404
Febrero	12	40.932	47.404	51.133
Marzo	43.361	37.567	49.986	71.757
Abril	21.360	48.435	39.392	46.590
Mayo	39.142	48.580	40.290	43.827
Junio	43.956	35.737	38.523	44.526

	2012	2013	2014	2015
Julio	27.679	28.591	36.820	42.026
Agosto	18.749	18.555	23.260	30.641
Septiembre	21.119	26.161	32.099	36.472
Octubre	35.438	38.308	40.476	45.314
Noviembre	33.979	42.536	43.970	21.796
Diciembre	20.304	26.430	40.209	34.769
<b>Total</b>	<b>305099</b>	<b>473.471</b>	<b>468445</b>	<b>510.255</b>

El volumen de páginas visitadas por meses es de 42.521 en 2015, siendo superior a la misma media de 2014 que fue de 39.037. En cuanto a la distribución mensual de páginas visitadas ocurre lo mismo que en las visitas con respecto a los dos últimos meses del año.

#### Visitas por países (10 primeros que más nos visitan)

2013		2014		2015	
ESPAÑA	152.017	ESPAÑA	177.691 (92,91 %)	ESPAÑA	220.771 (94.5%)
MÉXICO	1.680	MÉXICO	2.024 (1,06 %)	MÉXICO	1.523 (0.6%)
COLOMBIA	1.664	COLOMBIA	1.850 (0,97 %)	COLOMBIA	1.511 (0.6%)
ARGENTINA	1.132	ARGENTINA	1.390 (0,73 %)	ARGENTINA	1.032 (0.4%)
PERÚ	1.110	PERÚ	1.191 (0,62 %)	PERÚ	1.030 (0.4%)
ESTADOS UNIDOS	1.000	ESTADOS UNIDOS	840 (0,44 %)	ESTADOS UNIDOS	836 (0.3%)
ECUADOR	569	VENEZUELA	630 (0,33 %)	VENEZUELA	587 (0.2%)
VENEZUELA	549	ECUADOR	557 (0,29 %)	ECUADOR	483 (0.2%)
REINO UNIDO	448	CHILE	420 (0,22 %)	CHILE	403 (0.1%)

Las provincias que más nos visitan son las andaluzas junto con Madrid y Barcelona.

#### Visitas por dispositivo

	2012	2013	2014	2015
ORDENADOR PC	75.887	140.399	142.300 (74,40 %)	143.377 (61,23%)
MOVIL	3.622	17.058	37.847 (19,79 %)	76.732 (32,77%)
TABLET	1.422	6.057	11.113 (5,81 %)	14.070 (6,01%)

Siguen subiendo cada año las visitas realizadas a través de dispositivos móviles (teléfonos móvil o tablet), lo que supone, en el caso de los dispositivos móviles un incremento del **102%**. Esta progresión fue el motivo para crear junto a la nueva web la adaptación a móviles de nuestra página.

**3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS**

3.1 INTRODUCCIÓN	473
3.2 DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES	473
3.2.1 Administraciones públicas, administraciones tributarias y ordenación económica	473
3.2.3 Educación	474
3.2.4 Empleo público, trabajo y seguridad social	474
3.2.5 Igualdad de género	475
3.2.6 Justicia, prisiones, política interior y extranjería	475
3.2.7 Medio ambiente	476
3.2.8 Menores	477
3.2.9 Salud	477
3.2.10 Servicios de interés general y consumo	477
3.2.11 Urbanismo, obras públicas y transporte	477
3.2.12 Vivienda	478
3.3 DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS	479
3.3.1 Quejas anónimas	479
3.3.2 Duplicidad	480
3.3.3 No irregularidad	480
3.3.4 Jurídico-privadas	485
3.3.5 Sin competencia	486
3.3.6 Sub-iudice	488
3.3.7 Sin interés legítimo	489
3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración	490
3.3.9 Sin pretensión	493
3.3.10 Transcurso de más de un año	494
3.3.11 Desistimiento	495

## 3. QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS

### 3.1 INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el art. 32.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución, en esta Sección se pretende dar cuenta al Parlamento de cuáles han sido las **quejas que no han podido ser admitidas a trámite, y describir los motivos por los que el Defensor del Pueblo Andaluz no puede promover a investigación distintos escritos de muy variada índole que presentan los ciudadanos**. Esos escritos pueden ser calificados como no admisibles, en un sentido amplio, o bien remitibles al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales u otros Comisionados Autonómicos para que sean estos órganos quienes puedan conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias, las peticiones planteadas.

En cualquiera de ambos supuestos, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz procura hacer valer en todo momento su naturaleza de promotora de los derechos constitucionales de los ciudadanos, informando a los interesados sobre las vías adecuadas para hacer valer sus pretensiones, aun cuando el cauce de la formulación de escrito de queja ante este Comisionado, no fuera procedente.

### 3.2 DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES

Durante el año 2015, **se han remitido 435 quejas a otros Comisionados**, de las cuales, 433 han sido remitidas a la Institución del Defensor del Pueblo Estatal y 2 a las Defensorías Autonómicas.

#### 3.2.1 Administraciones públicas, administraciones tributarias y ordenación económica

De entre las 34 quejas que en materia de **Administraciones Públicas, Administraciones Tributarias y Ordenación Económica** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, por ser ésta la Institución competente para abordar el análisis de las cuestiones planteadas, merecen ser destacadas aquellas en las que se denunciaba la actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por desacuerdos en declaraciones por el IRPF, como es el caso de la queja 15/0261, queja 15/2430, queja 15/0279, queja 15/2117, queja 15/4283, queja 15/4285, queja 15/4884.

#### 3.2.2 Dependencia y servicios sociales

En materia de **Dependencia y Servicios Sociales** un total de 6 quejas han sido remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. En Dependencia, la queja 15/4704, en la que se planteaba la expulsión de discapacitadas intelectuales de un piso tutelado, dependiente del IMSERSO.

En asuntos relacionados con servicios sociales se remitieron la queja 15/0559 por el suplemento en el precio de las habitaciones individuales en viajes que organiza el IMSERSO para el caso de las personas que viajan solas; la queja 15/4956 en relación con la solicitud de reintegro de subvención concedida a una Asociación de Familias de Personas con Discapacidad Intelectual, que gestionaba varios centros y programas, y desde 2009 estaban preparando el proyecto del centro para adultos con discapacidad intelectual; la queja 14/5812 ante la devolución exigida por dicho Ministerio de Empleo y Seguridad Social por pago de la prestación de desempleo; la queja 15/4299, en la que una persona solicitaba nuestra mediación ante la Asociación Española del Cáncer al considerar que había sido expulsado por interponer denuncias sobre supuestas irregularidades en la financiación de las actividades de la AECC. Se había dirigido a la citada Subdelegación, sin respuesta.

### 3.2.3 Educación

En el ejercicio de 2015, por lo que respecta a la **materia de educación** se han remitido 112 expedientes de quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, se reiteran las quejas relativas a los procedimientos de solicitud, reconocimiento y otorgamiento becas y ayudas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (quejas 15/462, queja 15/0899 y queja 15/1255).

También por demoras en el pago de ayudas para la mejora de los rendimientos escolares (PROMECE), convocadas por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, remitimos al Comisionado Estatal la queja 15/2122 ya que dicho Departamento Ministerial no había transferido los fondos necesarios para su pago a la Comunidad Autónoma de Andalucía, al contrario de lo que ocurría en el resto del territorio nacional.

Por otro lado, en la queja 14/3468 se trasladaban determinadas cuestiones de carácter general relacionadas con las nuevas Enseñanzas de Formación Profesional Básica, así como otras relativas al calendario de implantación de las mismas y su implementación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En lo referente a las quejas que se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal en materia de universidades, hemos de indicar que la mayor parte de ellas se refiere a la preterición del título de grado en relaciones laborales y recursos humanos en el Real Decreto 967/2014. Entre estas quejas podemos citar las siguientes: queja 15/0174, queja 15/0188, queja 15/0211, queja 15/0252, queja 15/0266, queja 15/0332 y la queja 15/0409.

### 3.2.4 Empleo público, trabajo y seguridad social

En **Empleo Público** se han trasladado un total de 124 quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Señalamos la queja 15/0147, sobre discriminación salarial del colectivo funcional docente perteneciente al Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional y propuesta de integración en el subgrupo A1.

En la queja 15/0694, se denunciaba la adjudicación de un Puesto de Libre Designación (PLD) en la Administración del Estado.

También destacamos la queja 15/2134, en la que la interesada denunciaba demora en el reconocimiento de la condición de Catedrática de Enseñanza Secundaria, de Comunidad de la Región de Murcia.

Por otra parte, en la queja 15/5516, la persona interesada, funcionaria de prisiones, denunciaba situación de acoso laboral.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos la queja 15/0046 en la que el interesado se mostraba disconforme con el motivo de la denegación de la jubilación parcial solicitada.

En la queja 15/0136, el propietario de una empresa dedicada a la Formación para el Empleo, exponía que debido al retraso e impago de las subvenciones concedidas por parte de la Junta de Andalucía, tenía problemas con la Tesorería General de la Seguridad Social por impago de cuotas.

En la queja 15/0758, el interesado manifestaba su desacuerdo con la resolución de exclusión del Programa de Renta Activa de Inserción, por no haber renovado la demanda de empleo en la fecha indicada.

Destacamos la queja 15/0874, en la que la interesada reclamaba la percepción de pensión de viudedad de militar.

Al afectar a pensiones contributivas de Seguridad Social han sido remitidas al Defensor estatal la queja 15/1083, la queja 15/1351, la queja 15/1397, la queja 15/1662, la queja 15/3255 y la queja 15/5757.

Reseñamos también la queja 15/2958, en la que la persona promotora, desempleada, manifestaba su desacuerdo con la sanción que le había sido impuesta por el INEM de extinción de la prestación de desempleo, tras haber viajado al extranjero sin haberlo comunicado previamente.

### 3.2.5 Igualdad de género

En materia de género nos hemos visto en la obligación de remitir el asunto planteado al Defensor del Pueblo en una ocasión, en la queja 14/5085, no sin antes haber realizado diversas gestiones.

En dicha queja se denunciaban dilaciones en la concesión de subvención por traslado de domicilio habitual, por encontrar un nuevo trabajo, a mujer víctima de violencia de género, en virtud del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción socio-laboral para mujeres víctimas de violencia de género. La petición se cursó ante la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de Granada y la contestación que recibió la interesada fue que se trasladaba al Servicio Andaluz de Empleo (SAE) por ser el órgano encargado de tramitar dicha subvención, sin volver a tener noticia alguna a pesar de haber transcurrido un año.

### 3.2.6 Justicia, prisiones, política interior y extranjería

El Área dedicada a las cuestiones de Justicia, Prisiones, Extranjería y Política Interior también recibe numerosas quejas que escapan del alcance competencial del Defensor del Pueblo Andaluz. Son quejas que

aluden al funcionamiento de Administraciones que no están sometidas a la supervisión del Defensor andaluz pero que acogemos para analizarlas y ponerlas en el conocimiento de la institución del Defensor del Pueblo Estatal. En 86 ocasiones se han remitido quejas a esta Institución en estas materias.

Así en la queja 15/0797 un soldado profesional explicaba sus dificultades a partir de sufrir un accidente y procedimos a derivar su asunto a la institución estatal. También remitimos el caso de la queja 15/1599, donde una familia nos pedía que impulsáramos la repatriación del cadáver de su hijo fallecido en un penal de Lisboa; además procuramos gestionar que dispusieran de representación y asesoramiento legal en el país vecino para atender el proceso que comenzaba para esclarecer este terrible suceso.

En **materia de Extranjería** por estar sometida al conocimiento de las Oficinas adscritas al Ministerio del Interior, se remitieron la queja 15/1624, queja 15/1648, queja 15/1649, queja 15/1650, queja 15/1701, queja 15/1878, queja 15/1914, y en la queja 15/2004.

En otro orden de asuntos, las **quejas contra actuaciones de agentes de la Seguridad del Estado** también son elevadas al Defensor estatal para su conocimiento. Es el caso de la queja 15/2660, queja 15/2786, queja 15/2790, queja 15/2791, queja 15/2180, queja 15/2239, queja 15/3563, queja 15/3683, queja 15/3775 o la queja 15/4098.

Otro supuesto habitual de remisión son las quejas que aluden a casos de **malos tratos en los centros penitenciarios** y que trasladamos al Defensor Estatal habida cuenta de que afectan al funcionamiento de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, integrada en el Ministerio del Interior. Son casos expresados en la queja 15/0041, queja 15/288, queja 15/1111, queja 15/2345, queja 15/2918, queja 15/3421 o en la queja 15/5352. Son casos que nos preocupan y que merecen sin duda una clarificadora respuesta por parte de la administración responsable si bien, en su mayoría, somos informados con posterioridad de que se derivan a los correspondientes procedimientos judiciales.

### 3.2.7 Medio ambiente

En materia de Medio Ambiente fueron remitidas a la Defensora del Pueblo 6 quejas al no tener competencias sobre los organismos correspondientes.

En la queja 15/3547 una asociación ecologista nos trasladaba que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en sus procesos de información pública, estaba conculcando derechos fundamentales de los ciudadanos recogidos en la Constitución Española, como el derecho a la información y participación pública. En este sentido, nos decían que hacía ya tiempo la documentación que aparece a exposición pública no está disponible a la ciudadanía directamente afectada, ya que se remite para su consulta a las oficinas centrales en Sevilla, independientemente del lugar sobre el que versa dicha información, añadiéndose, además, el inconveniente de que no tienen la información disponible en formato electrónico para su fácil acceso y consulta. Al ser la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y por lo tanto incardinado en la Administración General del Estado, está fuera de las competencias supervisoras del Defensor del Pueblo Andaluz.

El interesado de la queja 15/5399, vecino de Almería, nos exponía que el motivo de la misma estaba relacionada con los trabajos de carga y descarga de graneles que se realizan en el Puerto de Almería a

cielo descubierto y sin ninguna medida de prevención. Nos manifestaba que estos trabajos ocasionan entre otros, problemas como enfermedades respiratorias, ruidos, deterioro de sus fachadas que, a su entender, tenía fácil solución, ya que si las empresas concesionarias como los entes que ejercen el control de vigilancia sobre éstas, cumplieran las medidas correctoras que exige la legislación vigente, se minimizarían. Se trata de un organismo de competencia exclusiva de la Administración del Estado por lo que remitimos a la queja a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

### 3.2.8 Menores

Se ha remitido a la Institución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en asuntos referidos a **menores**, un expediente de queja (queja 15/1619) por la negativa del Registro Civil de Sevilla a inscribir a un recién nacido, hijo de una inmigrante irregular carente en esos momentos de documentación acreditativa de su identidad.

### 3.2.9 Salud

En **materia de salud** han sido 2 las quejas que se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal. De ellas mencionamos la queja 15/1196, que incorporaba una denuncia de trato negligente a paciente marroquí en el hospital de Ceuta.

### 3.2.10 Servicios de interés general y consumo

De entre las 5 quejas que en materia de **Consumo** se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal, destacamos la queja 15/3613 en la que la persona interesada expresaba su disconformidad con la gestión de su reclamación por el Banco de España.

### 3.2.11 Urbanismo, obras públicas y transporte

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes** se han remitido a la Oficina de la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales 39 quejas.

En la queja 15/0158 el reclamante, afirmando actuar en nombre de una plataforma contra el estado de la N-322, nos exponía que dicha **carretera** es la principal vía de comunicación desde Úbeda (Jaén) hacía Levante y Albacete, añadiendo que se encontraba **en un deplorable estado de conservación** por lo que demandaba mejoras inmediatas para hacerla más segura y transitable. Por ello, siempre según el interesado, presentaba unos importantes índices de siniestralidad.

Al tratarse de una infraestructura cuya titularidad es estatal y su arreglo debería ser abordado, en su caso, por el Ministerio de Fomento, procedimos a su remisión.

Ante la **contaminación acústica** que provoca el tráfico rodado, el interesado de la queja 15/0876 proponía como solución provisional -hasta que no se instalen unas pantallas acústicas en la S-30, a la altura de la barriada García Lorca de Sevilla y dado que los vecinos no podían soportar el ruido- que se colocara un radar

de control de velocidad que aminorara los ruidos de los vehículos. Dado que el radar propuesto debería acordarlo, en su caso, la Dirección General de Tráfico, remitimos la queja a la Defensora de las Cortes Generales.

También se ha remitido a la Defensora del Pueblo la queja 15/2690 en la que el reclamante, Vicepresidente de una asociación de personas con y sin diversidad funcional, nos exponía que una de sus asociadas sufrió una discriminación a causa de su discapacidad al solicitar un **autobús adaptado** para el trayecto Sevilla-Plasencia (Cáceres) que cubre una determinada empresa concesionaria, único medio de transporte entre dichas localidades ya que no hay tren. El caso es que, tras avisar con antelación que deseaba viajar el día 29 de mayo de 2015 y realizar diversas gestiones, finalmente le indicaron que no había vehículo adaptado. Por ello, pedía nuestra intervención para que fuera aplicado el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, y no se produzcan este tipo de discriminaciones. La línea de autobuses Sevilla-Plasencia queda fuera de los límites de nuestra Comunidad Autónoma. Por tal motivo se procedió a la mencionada remisión.

### 3.2.12 Vivienda

Cuando la supervisión del organismo afectado en **temas de vivienda** excede de nuestras competencias, nos vemos en la obligación de remitir las quejas planteadas a nuestro homólogo estatal, el Defensor del Pueblo, para que, en su caso, inicie las actuaciones que estime oportunas.

Así ha ocurrido en 17 ocasiones, 14 de las cuales el organismo implicado fue el Ministerio de Fomento. Éstas son: queja 15/3747, queja 15/2977, queja 15/2721, queja 15/2895, queja 15/1790, queja 15/4779, queja 15/3505, queja 15/3207, queja 15/2639, queja 15/1228, queja 15/5100, queja 15/1791, queja 15/1651 y queja 15/2481, todas ellas relacionadas con la denegación de la prórroga de subsidiación de intereses de préstamo hipotecario solicitada, al haber sido suprimidas estas ayudas. En estos casos, además, se les envió a los interesados una amplia información en relación con el artículo 35 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio; con la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013 de 4 de junio; con el comunicado de esta Defensoría publicado en nuestra página web, sugiriendo que todas aquellas personas cuya solicitud de ayuda de subsidiación de los intereses del préstamo hipotecario, hubiese sido desestimada, encontrándose ésta comprendida en el período temporal en el que si debieron resolverse positivamente, se dirigieran a las Delegaciones Territoriales de Fomento y Vivienda correspondientes, solicitando la revocación de la resolución denegatoria; con las gestiones llevadas a cabo por nuestro homólogo estatal, ante el Ministerio de Fomento; con la comunicación que tuvo entrada en esta Institución de la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda, en la que se informaba del cambio interpretativo operado por el citado Ministerio, que iba a permitir reconocer las ayudas de subsidiación de planes anteriores al Plan Estatal 2009/2012, hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2013 de 4 de junio.

Información que nos fue ratificada desde la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal y de la que trasladá-bamos a los interesados los aspectos más destacados; como un comunicado en la página web de la Alta Institución Estatal informando que había propuesto al Ministerio de Fomento ampliar en seis meses el plazo para solicitar la prórroga de las ayudas de subsidiación de préstamos para vivienda protegida acogidos a los

planes de vivienda anteriores al del período 2009-2012; e informando a los reclamantes de la incoación por esta Defensoría, de una actuación de oficio ante la Consejería de Vivienda de la Junta de Andalucía, para que en el ejercicio de sus competencias, se dirigiera al Ministerio de Fomento para solicitar la apertura de este plazo extraordinario, así como que podían consultar la Resolución emitida por el Defensor del Pueblo Andaluz, en relación a este asunto, en nuestra web ([Resolución 14/1286](#)).

En 2 ocasiones el organismo afectado ha sido el Ministerio de Empleo y Seguridad Social debido al embargo de la vivienda por deuda con la Seguridad Social. Así ha ocurrido en la queja 14/5723 y en la queja 15/5177.

Y, por último, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas era el organismo afectado en el asunto planteado en la queja 15/4251, en la que la persona interesada exponía que Hacienda le exigía que imputase a un año y no a cuatro años, como declaró en el IRPF 2014, la ayuda recibida por compensación para reparar los defectos estructurales de su vivienda habitual.

### 3.3 DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS

En art. 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 1.103 expedientes los que, por distintos motivos establecidos en la Ley, no han podido ser admitidos. Computadas las quejas de otros años tramitadas en este ejercicio, no han sido admitidos un total de 1.190 expedientes.

#### 3.3.1 Quejas anónimas

En ocasiones quienes se dirigen a nosotros planteando algún problema no facilitan los datos identificativos necesarios, por lo que, en virtud del art. 16.1 de nuestra Ley reguladora, ante la omisión de firma, nombre, apellidos y domicilio, hay que proceder al archivo de la queja.

En materia de **Dependencia y Servicios Sociales** tenemos la queja 15/0465, en la que se denunciaba anónimamente irregularidades cometidas en el Ayuntamiento de Cogollos de la Vega concretadas en la contratación arbitraria de auxiliares para prestación del SAD, intento de privatización de este servicio y adjudicación de contratos del programa empleo joven, asimismo, a familiares.

En materia de **Educación** por no aportar la persona interesada datos relativos a su identidad, incumpliendo de este modo los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución solo se ha rechazado la queja 15/1729.

En el Área de **Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** no se admitieron 27 quejas por este motivo. Entre éstas, la queja 15/0235 en la que una funcionaria interina de la Administración General de la Junta de Andalucía, denunciaba discriminación salarial, y la queja 15/0540 en la que se denunciaba demora e incumplimiento en la ejecución de resoluciones judiciales, dictadas respecto a trabajadores que prestaban servicios como Agentes Locales de Promoción y Empleo -ALPEs-.

Dentro de los asuntos sobre **Medios de Comunicación**, sólo debimos inadmitir un expediente por ser anónimo, la queja 15/2183, donde se protestaba por la acogida en los contenidos de Canal Sur de activi-

dades de una entidad que consideraba como un grupo sectario que no debería ser difundido en un medio de titularidad pública.

Solo se ha rechazado a trámite una queja durante el año 2015 en materia de **Menores** por no aportar la persona interesada datos relativos a su identidad, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, reguladora de esta Institución (queja 15/2511).

### 3.3.2 Duplicidad

Cuando el asunto planteado se ha tramitado ya o, en ocasiones, se continúa tramitando, en otra/s queja/s, se informa ampliamente a la persona promotora de las gestiones realizadas en aquella/s y que, en su caso, al mantenerse las circunstancias que motivaron el dictado de nuestra resolución en esas quejas anteriores, nos volvemos a ratificar en ésta.

En asuntos sobre **Dependencia y Servicios Sociales** nos encontramos con 8 quejas que no han sido tramitadas por este motivo. La queja 15/3510 (que solicitaba la resolución del expediente de dependencia de su madre), la queja 15/0140 (al no poder disponer de los ingresos de su tía para afrontar los gastos de la Residencia de Mayores en la que estaba ingresada); y la queja 15/4353, la queja 15/4703, la queja 15/3042 y la queja 14/5078.

En asuntos sobre **Igualdad de Género**, solo 1 ocasión, en la queja 15/5503, en la que las personas promotoras de la misma exponían la vulneración, a su juicio, del derecho constitucional a la igualdad de los españoles que consagra el artículo 14, al suponer una discriminación por razón de sexo la inadmisión de mujeres en el puerto de Algeciras, para desempeñar el puesto de trabajo de estibadoras.

Esta desigualdad empresarial, se justificaba con el argumento de que las peticionarias carecían de la fuerza física que el desempeño del puesto precisa. Posicionamiento que no se correspondía con la realidad del resto de puertos españoles, en los que existía plena integración de la mujer en esta profesión y que, asimismo, infringía la L.O. 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el artículo 15 de la Resolución de la Dirección General de Empleo de 17 de enero de 2014, por la que se publicaba el IV Acuerdo para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria (B.O.E. número 26 de 30 de enero de 2014).

Por duplicidad, y dentro de las materias referidas a **Extranjería** debimos concluir la queja 15/4415. Son casos en los que el asunto se ha presentado igualmente ante el Defensor estatal y el Defensor del Pueblo Andaluz y procuramos no reproducir las intervenciones de ambas instituciones.

En asuntos relativos a **Menores** se han inadmitido a trámite por esta causa un total de 4 expedientes de queja (queja 15/1341, queja 15/2683, queja 15/5876, y queja 15/5917).

La queja 15/2779 ha sido la única queja que, en materia de **Consumo**, no se ha admitido a trámite al estar tratándose el asunto objeto de la queja en otra Institución, en este caso con el Valedor do Pobo.

### 3.3.3 No irregularidad

De entre las 43 quejas que se han tramitado en 2015 en **materia de Administraciones Públicas, Administraciones Tributarias y Ordenación Económica** que no se han admitido a trámite, al no haber indicios

de irregularidad en el comportamiento de la Administración, podemos destacar aquellas en las que las personas interesadas en la queja manifestaban su desacuerdo con las comprobaciones de valores realizadas por la Agencia Tributaria de Andalucía ante la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, como pueden ser la queja 15/0023, queja 15/0340, queja 15/1578, queja 15/2146, queja 15/5922.

En materia de **Cultura y Deportes**, no tuvimos supuestos de inadmitir quejas por no apreciar, con las imprescindibles garantías, comportamientos irregulares de la Administración.

En asuntos sobre **Dependencia y Servicios Sociales** nos encontramos con 30 quejas. Así ocurría sobre los pagos fraccionados, en materia de dependencia, ya fuesen los abonos correspondientes a la anualidad de 2014, a la de 2015, o a los herederos, encontrándonos con numerosas quejas, entre las que cabe citar, para el primer caso, la queja 14/4908 o la queja 15/0835; para el 2º caso, la queja 15/2641 y para el tercer supuesto, la queja 14/5141, queja 15/2712, queja 15/2907, queja 15/3746, queja 15/3991, queja 15/4514, o la queja 15/4517. En esta materia, se les informaba a los interesados del plan de actuación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, consistente en que respecto de la anualidad de 2014, ya vencida, se procedería a su abono en el mes de marzo de 2015, aun cuando era posible que se prolongase la actualización de la deuda hasta el mes de abril. Respecto del pago fraccionado que vencía en el mes de marzo de 2015, se fijaría un calendario de pago para su liquidación, que permitiera abonar la deuda en prorratas mensuales durante el año 2015. En cuanto a la deuda a favor de los herederos de los dependientes fallecidos, la Administración alegaba estar realizando los trámites que permitieran la cuantificación total de la deuda, constatando previamente en los expedientes el cumplimiento de los requisitos y la constancia de hallarse completa la documentación requerida, manifestando el propósito de proceder a su liquidación íntegra durante el año 2015. En todo caso, se avanzaba que existiría un primer abono por este concepto en la nómina ordinaria del mes de marzo. En conclusión, el propósito era cumplir la deuda total procedente de ambos conceptos en el período marzo a diciembre de 2015, este último incluido.

También se planteó que el abono de los atrasos se hiciera de una sola vez (queja 15/5139). Casos en los que no se está de acuerdo con la prestación reconocida (queja 14/5948) o en los que se ha solicitado la revisión de PIA (queja 15/1740), el reconocimiento de discapacidad (queja 15/2370) o la instalación de teleasistencia (queja 15/0438) pero la Administración aún estaba en plazo de resolver. También ante la denegación de grado de discapacidad (queja 15/1634) o por la disconformidad ante la denegación de la invalidez no contributiva tras una revisión del grado de discapacidad (queja 15/3701); ante la solicitud no atendida, en varias ocasiones, para obtener la tarjeta "andaluciajuntasesentaycinco" (queja 15/0100), debiendo informar al interesado que para poder ser titular de la misma era requisito imprescindible tener 65 años cumplidos, que, a la fecha de presentación de la queja, no cumplía, debiendo formalizar la correspondiente solicitud una vez que alcanzase dicha edad.

Y en cuestiones relacionadas con el retraso en el abono del salario social, ya sea de unos o varios meses, (queja 15/1902 y queja 15/3608); o cuando se ha venido percibiendo y se ha empezado a trabajar, siendo lo previsible que se le suspenda el salario social en el momento que dicha información llegue al órgano gestor cuando crucen los datos, pues en la propia normativa que regula el programa se especifica que es incompatible con otras ayudas (queja 15/2458); o pedir el pago con carácter retroactivo y los intereses demora

en la solicitud del salario solicitado hacía varios meses, a lo que hubimos de informar que el apartado 3 del artículo 6 del Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, especifica que el Ingreso Mínimo de Solidaridad se devengará a partir del día siguiente a la fecha de la resolución por la que se efectúa el reconocimiento de dicha prestación, y su duración máxima será de seis meses. Por lo tanto será a partir de la fecha de la resolución concediendo la admisión a dicho Programa con el reconocimiento de la prestación y no antes cuando se empezarán a contar los plazos (queja 15/5181).

Hasta un total de 87 quejas fueron rechazadas a trámite durante 2015 por no apreciar la existencia de irregularidad administrativa en **materia de Educación**.

La temática más común está relacionada con los siguientes asuntos: procesos de escolarización (ordinarios y extraordinarios); solicitudes de aumento de ratio: reunificación familiar de los hermanos en un mismo centro escolar; denegación de acceso a los servicios complementarios educativos (aula matinal y comedor escolar); denegación de becas y ayudas al estudio; e imposibilidad de obtener plaza en conservatorios de música.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, son muchas las reclamaciones de familias que denuncian irregularidades en los procesos de escolarización, especialmente por fraudes cometidos por otros solicitantes. También es usual que quienes no han podido obtener plaza para sus hijos en el colegio elegido como primera opción, soliciten nuestra intervención a fin de que la Administración educativa acuerde una ampliación de la ratio.

Tras la valoración de la información aportada por la reclamante, se concluye que la actuación de la Administración educativa en estos casos concretos se acomoda a los dictados 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 sostenidos con fondos públicos de Andalucía, a excepción de los Universitarios y su normativa de desarrollo.

En materia de universidades han sido varias las quejas que durante 2015 no se han admitido a trámite por esta causa, en su mayoría por creer las personas promotoras de las quejas que no se tenían en cuenta sus derechos como alumnos universitarios, como es el caso de la queja 15/4731, en la que la persona afectada mostraba su disconformidad ante el hecho de que por parte de la universidad donde estudiaba se le denegara la convocatoria de gracia a la que creía tener derecho.

Ante lo manifestado por esta persona, esta Institución se dirigió a ella aclarándole que el sistema educativo español reconoce un amplio grado de autonomía a las universidades, que incluye la posibilidad de dictar normas propias para regular cuestiones como los criterios de permanencia, el número de convocatorias o la existencia de convocatorias de gracia. El hecho de que existan diferentes regulaciones a este respecto entre unas y otras universidades dentro de Andalucía no es sino una manifestación de ese principio de autonomía y no comporta por sí misma una discriminación que resulte legalmente perseguible.

Por otro lado, le indicamos que la normativa que regula la convocatoria de gracia en su universidad fue aprobada por Resolución del Consejo de Gobierno de dicha Universidad, habiendo sido debidamente publicada en el correspondiente boletín universitario y siendo fácilmente accesible en el apartado correspondiente a normativa en la página web de dicha universidad.

Dicha norma estipula de forma clara cuales son los requisitos para poder participar en dicha convocatoria de gracia, señalado que es requisito indispensable que los créditos pendientes no superen el 5%. A este respecto, entendemos que la resolución denegatoria de la convocatoria de gracia era suficientemente previsible como para no poder imputar al retraso en el dictado de la misma las consecuencias inherentes a tal denegación, que debieron ser previstas en el proceso de matriculación.

En este sentido, le indicamos que, salvo que nos acreditase que por la Universidad se le hubiera facilitado una información errónea acerca de la normativa de aplicación al caso o se le hubieran generado expectativas falsas respecto del resultado de la solicitud presentada, no encontrábamos argumentos que justificaran nuestra intervención ante dicho órgano administrativo.

En **Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** se rechazaron 57 quejas por esta causa.

Reseñamos la queja 15/0148, relativa a disconformidad con la gestión de la Bolsa de Peones de la Empresa Municipal de Limpieza de Sevilla (LIPASAM). También señalamos la queja 15/1270, sobre disconformidad con la exigencia de posesión de Máster en Psicología General Sanitaria, para ejercer la profesión de Psicólogo en el ámbito sanitario. En la queja 15/4114, la persona promotora, funcionaria de la Junta de Andalucía, discrepaba por la falta de respuesta a su escrito dirigido a la Presidenta de la Junta de Andalucía, sobre la limitación de los cargos de libre designación.

Otras quejas a destacar en este apartado son la queja 15/1445, la queja 15/2209, la queja 15/2294 y la queja 15/5418.

En materia de **Extranjería**, no pudimos admitir la queja 15/3191 en la que se desestima un permiso de residencia por arraigo sin apreciarse motivos de discrepancia.

En materia de **Política Interior**, no pudimos admitir 3 quejas por no apreciar, con las imprescindibles garantías, comportamientos irregulares de la Administración. Es el caso de la queja 15/1600, relativa a una entidad vecinal por supuestas discrepancias en materia de seguridad ciudadana; o la queja 15/2155 sobre la denegación del registro de una candidatura electoral por discrepancias internas de los militantes.

No pudimos admitir 19 quejas por no apreciar, con las imprescindibles garantías, comportamientos irregulares de la Administración en materia de **Administración de Justicia**. Es el caso de la queja 15/1017, queja 15/1666, queja 15/3191, queja 15/4370 y queja 15/4824 sobre denegación del derecho de justicia gratuita sin apreciarse motivos de discrepancia. O el caso de la queja 15/2241 y la queja 15/1937 protestando por actuaciones de la Administración de Justicia sin apreciarse justificación alguna de sus reclamaciones.

En materia de **Prisiones**, no pudimos admitir 7 quejas por no apreciar, con las imprescindibles garantías, comportamientos irregulares de la Administración. Es el caso de la queja 15/1503, relativa a un expediente de expulsión de preso extranjero; la queja 15/1663 sobre la denegación de un destino remunerado en prisión, o la queja 15/2455 en la que se planteaba la denegación de una serie de permisos penitenciarios de una reclusa.

En **Medio Ambiente**, no se admitieron a trámite por esta causa 17 de quejas. El interesado de la queja 15/3554 nos trasladaba su disconformidad con el régimen de horarios de establecimientos públicos de ocio autorizados por la Junta de Andalucía, por la concentración de ruidos que habitualmente tienen lugar en los bajos de edificios residenciales que albergan establecimientos como terrazas, bares o pubs, donde además

confluyen personas. En ese sentido, nos decía que no pedía que se cerraran las terrazas, pero sí solicitaba una limitación horaria más justa para todos.

En este sentido le informamos que el régimen general de horarios para establecimientos de ocio y esparcimiento está fijado en la Orden de 25 de marzo de 2002 que desarrolla la regulación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos sujetos a la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, o incluidos en el ámbito de aplicación de la misma. En consecuencia, era la opción normativa por la que se había optado y, en principio, no suponía irregularidad alguna que justificara nuestra intervención. Cuestión distinta es que en un lugar determinado se precise, por distintas causas, establecer limitaciones horarias singulares.

Un total de 7 quejas no pudieron ser admitidas a trámite durante 2015 por no apreciar la existencia de irregularidad administrativa en **Menores**. La temática más común ha sido la disconformidad de las familias con las medidas de protección instadas por la Entidad Pública que suponen la retirada del menor de la familias biológica. En estos casos apreciamos que la actuación de la Administración se acomoda a las previsiones del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, sobre el Régimen de Desamparo, Tutela y Guarda e informamos a los interesados sobre la posibilidad de recurrir dicha resolución ante los Tribunales de Justicia, y para el supuesto de que no dispusiera de recursos suficientes para costear su defensa legal recordamos la posibilidad de solicitar que le otorguen el beneficio de justicia gratuita.

En **Salud**, entre las 42 quejas que no se han admitido a trámite en 2015 por esta causa, podemos destacar aquellas en las que las personas interesadas manifestaban su desacuerdo con el porcentaje de copago asignado a la hora de acceder a los medicamentos prescritos, como es el caso de la queja 15/1113, queja 15/1527 y queja 15/2520.

Merecen también cita aquellos expedientes motivados por discrepancia con el alta médica recibida, como son la queja 15/2526, queja 15/2894, queja 15/4440, queja 15/4925 y queja 15/5727.

Otras quejas son aquellas relacionadas con algunos problemas para acceder a un tratamiento de reproducción asistida, como es el caso de la queja 14/5841, queja 15/0746 y queja 15/4892.

En materia de **Consumo** han sido 3 las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa, de las cuales mencionamos la queja 15/4605 relativa a la actuación seguida por la OMIC de un municipio de Sevilla ante la reclamación presentada por la persona afectada, frente a un establecimiento de restauración de un municipio andaluz.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, 24 quejas no fueron admitidas a trámite al no apreciarse irregularidad por parte de la Administración. En la queja 15/5471 la reclamante nos exponía su disconformidad con la construcción del carril bici en Jerez de la Frontera (Cádiz) por entender que la forma en que se estaba construyendo dificultará el tráfico por la población, además de ocasionar situaciones de peligro para los ciclistas y los peatones. Lo cierto era que no concretaba irregularidades o infracciones que justificaran nuestra intervención, por lo que no resultó admisible a trámite.

Sobre **temas de Vivienda** tenemos 10 quejas, entre las que cabe reseñar la queja 15/1064, sobre procedimiento de adjudicación de VPP ante la no participación en el sorteo de unas viviendas; la queja 14/6038, en la que se manifestaba disconformidad con la exclusión de la lista de solicitantes de vivienda de segunda ocupación; y la queja 14/4321, en la que se planteaba la permuta de la vivienda por razones de discapacidad,

insistiéndole a su promotor en la necesidad de que solicitase de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía, la permuta de su vivienda por otra adaptada a la discapacidad que padecía, debiendo aportar, en su caso, la documentación que le fuese requerida al efecto.

### 3.3.4 Jurídico-privadas

Cuando el tema que se plantea en una queja atañe a las relaciones entre particulares y no interviene una administración supervisable por esta Institución, debemos archivarla pues nos encontramos ante un asunto jurídico-privado.

En **Dependencia y Servicios Sociales** han sido 3 las quejas inadmitidas por este motivo. Así ocurría en la queja 15/2867, (por insuficiencia de la pensión compensatoria vitalicia de 300 euros en su proceso de divorcio).

En **materia de Educación** durante 2015 se ha rechazado la admisión a trámite de un expediente (queja 15/411) por esta causa.

En el **Área de Empleo Público** no se admitieron a trámite 21 quejas por este motivo. Señalamos la queja 15/3341, en la que la interesada denunciaba situación de acoso laboral entre trabajadores de una empresa de seguridad.

En materia de **Trabajo y Seguridad Social** señalamos la queja 15/3431, en la que se denunciaba impago de nóminas a los trabajadores por parte de una empresa privada de seguridad. En este sentido también en la queja 15/4882, ex trabajadores de una empresa exponían su problemática relativa al impago de retribuciones. Asimismo, en la queja 15/5559 se relataba el problema de un grupo de trabajadores de una empresa, por el impago de más de cinco mensualidades de salario y la posibilidad de despido.

No pudimos admitir la queja 15/0062, queja 15/0442, queja 15/2602 y la queja 15/5536 en materia de **Administración de Justicia**, ya que planteaban asuntos de naturaleza jurídico-privada en los que carece de capacidad supervisora el Defensor del Pueblo Andaluz. En estas quejas se expresaban desavenencias y conflictos familiares de diverso tipo.

Se han rechazado por esta causa un total de 6 expedientes de quejas en temas de **Menores**. Nuevamente la temática principal se refiere a cuestiones que afectan al derecho de familia. A pesar de las peculiaridades de los distintas circunstancias que concurren en cada caso, son mayoritarios los conflictos familiares que se generan tras la ruptura de la pareja, y que tan negativamente repercuten en el bienestar de los hijos.

De entre las 24 quejas que en materia de **Consumo** no se han podido tramitar en 2015 por tratarse de problemas entre particulares podemos destacar aquellas en las que se planteaban reclamaciones a establecimientos comerciales por un servicio inadecuado como es el caso de la queja 15/2426, queja 15/3895, queja 15/4017, queja 15/4320, queja 15/5125 y queja 15/5319.

Sobre **Vivienda** tenemos 7 quejas no admitidas por esta causa, entre las que cabe reseñar la queja 15/2118, en la que la interesada aludía al derecho a la vivienda y pedía ayuda porque iba a ser desahuciada por su ex marido, tenía que abandonar la vivienda en la que residía junto a sus dos hijos, al ejercer su derecho sobre la misma, como único propietario. Le indicamos que era necesario que acudiese a los Servicios Sociales exponiendo su situación, con la finalidad de, previa baremación de sus circunstancias y

siempre que las mismas comportasen una situación de riesgo de exclusión social, poder ser incluida en la lista de unidades familiares con necesidad urgente de vivienda, a efectos de posible adjudicación de vivienda en régimen de alquiler social.

También esta causa fue motivo de inadmisión en la queja 15/2111, por obras de reparación que no se ajustaban a lo pactado; en la queja 15/3165, ante un posible desahucio de la vivienda por problemas de herencia; o en la queja 15/5231, por supuestas irregularidades en la gestión de la comunidad de propietarios.

### 3.3.5 Sin competencia

En el Área de **Administraciones Públicas, Administraciones Tributarias y Ordenación Económica**, han sido 19 las quejas que no se han admitido a trámite por no tener competencia sobre el asunto objeto de la queja. De entre ellas destacamos aquellas en las que las personas promotoras de la queja denunciaban el uso de sus datos personales por parte de entidades financieras, como es el caso de la queja 15/4281 y la queja 15/5434.

Son escasas las quejas que no han podido ser tramitadas por carecer esta Institución de competencias 9 quejas en materia de **Educación**. Destacan aquellas que demandan de la Defensoría su mediación para la obtención de plaza escolar en algún centro, al margen de las normas sobre procedimiento de escolarización, teniendo en cuenta las especiales circunstancias familiares y personales de cada caso. También aquellas otras de titulares de centros privados que solicitan la intervención de la Institución para que la Administración educativa acuerde conveniar plazas para las enseñanzas de Educación infantil.

En el Área de **Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** se rechazaron 18 quejas por esta causa, destacando la queja 15/1408 en la que el interesado solicitaba la readmisión en su puesto de trabajo en ejecución de sentencia por despido improcedente, en la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.

Sobre **Igualdad de Género** se ha actuado así solo en 1 ocasión, en la queja 15/2088, en la que la persona promotora denunciaba las injusticias que provocaba la Ley de Violencia de Género (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre), ya que, en su opinión, tenía como única finalidad separar a miles de padres de sus hijos e hijas al amparar denuncias falsas. Se le indicó que aunque la Ley que nos ocupaba, era una norma de competencia exclusiva del Estado y no elaborada por el Parlamento Andaluz, ello no impediría, sin embargo, que pudiéramos cuestionar el modo inadecuado o indebido de aplicación de sus preceptos, o las consecuencias dañinas que ello producía, bien a un colectivo, bien en un caso concreto, siempre que las mismas tuvieran su fuente en actos de cualquier Administración pública sobre la que tuviéramos competencias de supervisión.

La Institución no pudo tramitar 2 quejas en materia de **Extranjería** por exceder la cuestión planteada de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz. Es el caso de la queja 15/1371 en la que se discrepaba por la valoración errónea de un matrimonio para obtener la residencia y la queja 15/4445 en la que se nos pedía ayuda económica para trasladar a su hijo desde el extranjero. En todos estos casos, procuramos ofrecer una explicación para motivar la no admisión de la queja, a la vez que asesoramos a las personas interesadas el modo en el que deben canalizar sus pretensiones.

La Institución no pudo tramitar 17 quejas por exceder la cuestión planteada de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz. En materia de **Política Interior**, la gran mayoría de los ejemplos tratan de

asuntos que deben plantearse propiamente ante las dependencias de la Administración Central competente. Es el caso, por ejemplo, de la queja 15/1055 en la que se aludía a la actitud abusiva de agentes del Cuerpo Nacional de Policía en el curso de un control. También se alude a casos de supuestos abusos o inadecuados comportamientos de las FSE en la queja 15/5292, queja 15/5526 o la queja 15/5672. En todos estos casos, procuramos ofrecer una explicación para motivar la no admisión de la queja, a la vez que asesoramos a las personas interesadas el modo en el que deben canalizar sus pretensiones.

La Institución no pudo tramitar 60 quejas en materia de **Justicia** por exceder la cuestión planteada de las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz. Es el caso de la queja 15/0394 en la que se pedía nuestra intervención para dirimir un conflicto familiar; o la queja 15/0506 donde se alegaba la inocencia ante un delito ya sentenciado; la queja 15/0898 pidiendo la reparación de daños causados por las graves irregularidades detectadas en una notaría; o queja 15/2252 en la que una madre protestaba por la condena de sus hijos y pedía nuestra intervención. Como vemos, la gran mayoría de los ejemplos tratan de asuntos que deben plantearse propiamente ante los tribunales de justicia para lograr la pretensión deseada por el promotor de la queja. En todos estos casos, procuramos ofrecer una explicación para motivar la no admisión de la queja, a la vez que asesoramos el modo en el que deben canalizar sus pretensiones.

En materia de **Prisiones**, no se tramitaron 6 quejas por este motivo al tratarse de asuntos que deben plantearse propiamente ante la Administración Penitenciaria competente, más allá de aquellos casos en los que sí cabe ofrecer una vía de ayuda o asesoramiento. Es el caso de la queja 15/379 y la 15/585 en las que se reclamaba apoyo para sendos indultos y mejoras del régimen penitenciario; o la queja 15/1512 alegando la injusticia de medidas sancionadoras en prisión; o la queja 15/5351 que la que se pedía que dispusiéramos unas medidas de acceso y visita a su hija mientras cumplía condena. En todos estos casos, procuramos ofrecer una explicación para motivar la no admisión de la queja, a la vez que asesoramos a las personas interesadas el modo en el que deben canalizar sus pretensiones.

Las quejas que no han podido ser tramitadas en **Menores** por carecer esta Institución de competencias se elevan a 12, destacando aquellas que plantean cuestiones que afectan a menores que residen en otras Comunidades Autónomas. También recibimos denuncias sobre el contenido de determinadas páginas web de internet que reciben subvenciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco (queja 15/2307).

En **Salud**, han sido 3 las quejas que no se han admitido a trámite por no tener competencia sobre el asunto planteado. De entre ellas se destaca la queja 15/4886, atinente al problema surgido al interesado para la continuidad de las revisiones de la enfermedad de su esposa con el mismo facultativo que las había venido realizando, a la vista de la baja de este último en su relación de servicios con la entidad aseguradora a la que estaban adscritos. A este respecto le indicamos que esta Institución no tenía competencia para intervenir en este asunto, puesto que su esposa recibía asistencia sanitaria en calidad de afiliada o beneficiaria de Muface, y esta entidad se insertaba en el ámbito de la Administración central del Estado, extendiéndose nuestras posibilidades de actuación exclusivamente en relación con la Administración Autonómica Andaluza.

En **Vivienda** han sido 6 las quejas inadmitidas por este motivo. Los temas planteados han sido la discontinuidad, bien con la supresión de las ayudas de subsidiación de préstamos hipotecarios (queja 15/0432 o queja 15/1188), o con la denegación de la prórroga de las mismas (queja 14/5348 o queja 15/0687).

### 3.3.6 Sub-iudice

Sobre aquellas quejas en las que los conflictos han sido planteados ante un órgano jurisdiccional, el artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora dispone que no se podrá entrar en su examen individual si se está pendiente de resolución judicial y que se suspenderá si, iniciada actuación, se interpusiera demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.

En **Dependencia y Servicios Sociales** no se admitieron 2 quejas por este motivo.

Han sido 2 los expedientes de queja en **Educación** que se han rechazado su admisión a trámite por encontrarse el asunto –presunto fraude en el proceso de escolarización y discrepancia con la contratación de un docente– pendiente de un procedimiento judicial en trámite (queja 15/4337 y queja 15/2598).

Son dos las quejas que han tenido esta causa de inadmisión, en materia de **Universidades**. De ellas destacamos la queja 15/3298 en la que la persona reclamante denunciaba la negativa de la universidad en la que estaba matriculada a nombrar un Director de Tesis.

En **Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** no se admitieron 69 quejas por este motivo. A destacar la queja 15/0315, la queja 15/0478 y 52 quejas más, relativas a la demora por incumplimiento por la Administración de la Junta de Andalucía en la ejecución de sentencias a Agentes de Desarrollo Local (ALPEs).

En cuanto a las quejas que no fueron admitidas por plantear asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia, citamos dentro de la materia de **Extranjería** la queja 15/0692, en materia de **Política Interior** la queja 15/0245.

En cuanto a las 28 quejas que no fueron admitidas por plantear asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de justicia, citamos dentro de la materia de **Administración de Justicia** la queja 15/0943 sobre la discrepancia por la sentencia dictada sobre unos daños constructivos en la vivienda del interesado; o también la queja 15/1243 por disconformidad contra un fallo judicial.

Dentro de la materia de **Prisiones** la queja 15/259 sobre el recurso de un interno por no promocionar de grado. También está la queja 15/1852 por la revocación judicial de los permisos de salida de un recluso; o el caso de la queja 15/4185 de un preso que pretende contradecir la sentencia judicial dictada.

Hasta un total de 51 expedientes de quejas han sido rechazados en 2015 por este motivo en materia de **Menores**.

Son 2 las quejas que han tenido esta causa de inadmisión en temas de **Salud**. De ellas mencionamos la queja 15/2410, en la que la persona reclamante denunciaba la desproporción en el trato dado a un enfermo mental en las urgencias de un hospital público andaluz. Dado que el problema había sido planteado ante un órgano jurisdiccional, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones.

En **materia de Consumo** son 7 las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa. De éstas destacamos aquellas en las que se reclamaban actuaciones irregulares por parte de entidades aseguradoras como es el caso de la queja 15/1585, queja 15/2508 y queja 15/5535.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes** por afectar a asuntos sometidos o pendientes de resolución judicial, no han sido admitidas a trámite 13 quejas. En la queja 14/6074 el reclamante nos exponía que la caída de un árbol sobre su casa le había provocado daños y el Ayuntamiento de Málaga le pedía indemnizarle y pretendía que se dirigiera contra la empresa de mantenimiento subcontratada.

De la información facilitada por el interesado se desprendía que, a través de su compañía aseguradora y tras otorgarle el afectado un poder para pleitos, había emprendido acciones judiciales en torno a este asunto. Por consiguiente, estando la cuestión sub-iudice, no resultó posible la admisión a trámite de la queja.

Sobre **Vivienda** tenemos 5 casos, destacando sobre infracciones al régimen legal de V.P.O., por deficiencias constructivas, la queja 14/5166. Ante la situación de necesidad de vivienda, la queja 15/4831 o ante la disconformidad con la demolición de su vivienda expuesta en la queja 14/5823.

### 3.3.7 Sin interés legítimo

Cuando la persona reclamante se dirige a la Institución planteando un asunto que no es propio, sino afectante a un tercero, del que ni siquiera actúa legalmente en su representación, procede la inadmisión de la queja.

En asuntos sobre **Dependencia y Servicios Sociales** han sido 4 quejas las que por este motivo se inadmitieron. En la queja 15/0654, se planteaba la necesidad de una plaza en residencia para el hijo, autista, de una vecina, enferma y sin familia, que ahora ocupaba una plaza de unidad de día por no haber plazas concertadas; en la queja 15/4188 y la queja 15/4405, se solicitaba que investigásemos sobre la atención prestada a una persona sin hogar, tanto en el Albergue Municipal como en el Hospital Universitario Virgen Macarena, a raíz de una presunta agresión que sufrió la misma.

Y la queja 15/4860, en la que un candidato al Congreso de los Diputados por Sevilla instaba a esta Defensoría a que tomase medidas ante la administración de la Junta de Andalucía y Ayuntamiento de Sevilla, ante la situación de desamparo en la que se encontraba el “colectivo de personas sin techo”. De sus manifestaciones, se deducía que suponía que esta Institución permanecía inactiva ante el drama humano y el desamparo en el que se encontraba el colectivo de personas sin hogar de la ciudad de Sevilla. Nada más lejos de la realidad, por cuanto que la preocupación por la situación de las personas que viven en la calle, desde hace años, ha sido objeto de especial atención por parte de la Institución para conocer qué respuestas han venido dando las administraciones y la sociedad para ayudar a estas personas y pedir la puesta en marcha de medidas adecuadas para este colectivo. Se le informó ampliamente de las distintas actuaciones llevadas a cabo y se le indicó que seguiríamos llevando cuantas considerásemos pertinentes como garantes y defensores de los derechos sociales de los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía y, especialmente de las personas más vulnerables.

Durante 2015 solo se han inadmitido a trámite 4 expedientes de queja por carecer las personas denunciadas de interés legítimo en el asunto en **temas de Educación**. Son supuestos en los que se demanda una determinada intervención a favor de la escolarización o de la atención escolar de alumnos por personas que no son los progenitores de los menores ni sus representantes legales.

En **Menores** se ha rechazado la admisión a trámite de 1 expediente de queja durante 2015 (queja 15/3540) donde se solicitaba la reagrupación de hermanos en un mismo centro de protección por persona ajena a la familia.

### 3.3.8 Sin recurrir previamente a la administración

Dentro de las 10 quejas que en materia **Económica** no se han admitido a trámite por esta causa podemos citar aquellas en las que las personas afectadas solicitaban información acerca de las bonificaciones en el Impuesto de Bienes Inmuebles a las personas empadronadas en sus respectivos municipios, como es el caso de la queja 15/0224, queja 15/0729 y queja 15/0865.

Por esta causa, en materia de **Dependencia y Servicios Sociales**, se han inadmitido 20 quejas, por temas relacionados con acceso a las prestaciones de dependencia (la queja 15/2457, la queja 15/0632 o la queja 15/071).

Y en temas relacionados con el salario social, ya sea pidiendo su concesión (queja 14/5168, queja 15/0736), su abono íntegro (queja 14/5519), la modificación normativa en lo que a unidades familiares unipersonales se refiere (queja 15/3009) o la inclusión de los extranjeros en el Programa de Solidaridad, Decreto 2/1999, (queja 15/5137).

Con respecto a ejercicios anteriores, ha disminuido el número de expedientes cuya admisión a trámite ha sido rechazada por esta causa en materia de **Educación no Universitaria**, 7 expedientes por este motivo. Los asuntos expuestos han sido ciertamente variados y suelen suscitar cuestiones referidas, entre otras, a los procesos de escolarización, contenido de libros de texto, comedores escolares, y horarios escolares.

En materia de **universidades** han sido 2 las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública. La queja 15/3903 en la que el interesado nos trasladaba su disconformidad con la solicitud de reintegro de beca recibida de la universidad en la que estaba matriculado y la queja 15/1043, sobre admisión al máster de intervención psicopedagógica en la Universidad de Granada.

En **Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** se rechazaron un total de 94 quejas por esta causa. Reseñamos la queja 15/0470 en la que la promovente, funcionaria de la Universidad de Huelva, nos trasladaba su interés por que la Administración Pública promueva la reducción de jornada laboral a personas con discapacidad y enfermedades crónicas, sin rebaja de cotización a la Seguridad Social y la queja 15/0907.

También, el presidente de una plataforma de desempleados, refería en la queja 15/0904 que habían presentado escrito ante el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz), avalado por más de 6000 firmas de ciudadanos del municipio, en el que solicitaban la creación de Planes de empleo dignos por parte de dicha Administración local, ante el gran número de desempleados existentes en esa localidad, y ante la falta de oferta de empleo suficiente por parte de la iniciativa privada, sin que hubieran recibido contestación alguna a dichas peticiones. En ocasiones, las personas promotoras de las quejas, nos plantean a nosotros directamente los problemas, sin haberlos puesto antes en conocimiento de la Administración competente en la materia, por lo que ésta, la Administración, no ha podido iniciar gestión alguna encaminada a la posible solución de lo planteado.

En materia de **Igualdad de Género** no se admitió una queja por este motivo. La queja 15/0467, en la que la interesada mostraba su reprobación por la concesión al que fue su marido, de la Medalla de Andalucía en el año 2013, así como de la Medalla de la Provincia de Sevilla en el año 2010.

Por no recurrir previamente ante la Administración, en materia de **Extranjería**, no se admitió a trámite la queja 15/1121 expresando su dificultad para poder impulsar el expediente previo para contraer matrimonio con un ciudadano extranjero, o varias quejas relativas a una serie de peticiones que no se habían encauzado previamente ante las autoridades de extranjería para así obtener la oportuna y previa respuesta.

Por no acceder a la dirección o identidad de la persona presentadora de la queja, en materia de **Prisiones**, no se pudieron admitir 3 quejas: la queja 15/2005, queja 15/2490 y queja 15/2601.

Por no recurrir previamente ante la Administración, en materia de **Justicia**, no se admitió a trámite la queja 15/1308 expresando su disconformidad con la actuación del personal de los órganos judiciales de Cádiz; o la queja 15/2593 y queja 15/5736 en las que se nos pedían medidas ante la actuación de diversos abogados sin haberse dirigido previamente a sus respectivos Colegios Profesionales comunicando dichas reclamaciones.

En materia de **Medio Ambiente**, 31 quejas se rechazaron por este motivo. Entre éstas cabe destacar la queja 15/3291, en la que la interesada nos exponía que de acuerdo con el Decreto 194/1998 de 13 de octubre por el que se aprueba el Reglamento sobre vigilancia higiénico-sanitaria de las aguas y zonas de baño de carácter marítimo, en su art. 6 queda prohibido el acceso de animales domésticos a las aguas y zonas de baño. El problema era que en la playa canina, entre Mijas y Fuengirola (Málaga), se contravenían las indicaciones de la Junta de Andalucía. Sus hijas, de 9 y 7 años y ella misma, no podían pasear por la playa que tienen enfrente de su urbanización desde hace un año, pues los perros pueden estar sin correas, sin bozal, cualquiera que sea el tamaño del perro, entrando y saliendo del agua y en la arena. Aseguraba que pasear por la orilla de estas playas era un sufrimiento para ella y sus hijas, por la agresión que suponía estar literalmente rodeadas por perros sin control de sus dueños. No entendía como su derecho de pasear libremente por la costa con sus dos hijas se veía anulado para que los perros sin control pudieran gozar de ese derecho.

Solicitamos de la reclamante la ratificación en firma además de fotocopia de los escritos de reclamación o denuncia que hubiera presentado en el Ayuntamiento en cuestión exponiendo el asunto que nos planteaba, así como copia de las respuestas que, en su caso, hubiera recibido. Habiendo transcurrido con exceso el plazo señalado para que nos enviara la ratificación en firma y dado que no obtuvimos respuesta alguna, entendimos que no precisaba de nuestra intervención en el asunto planteado, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

En 2015 ha disminuido el número de expedientes -un total de 18- no admitidos a trámite por esta causa en materia de **Menores**. El denominador común de estas reclamaciones es que en ningún caso se había recurrido previamente a la Administración para que ésta pudiera estudiar el asunto e intervenir en el mismo. La temática sometida a la consideración en estos expedientes ha sido muy diversa (disconformidad con declaración de riesgo de los menores, solicitud de ayudas a menores víctimas de abusos sexuales, problemas con el servicio prestado en el Punto de Encuentro Familiar, entre otros).

Dentro de las 3 quejas que en la materia que tratamos no se han admitido a trámite por esta causa en materia de **Salud**, podemos citar la queja 15/3437, en la que la persona interesada manifestaba su voluntad de ejercer su derecho a la libre elección de especialista, en este caso de médico psiquiatra. A este respecto dirigimos escrito a la interesada aclarándole que era ella la que debía llevar a cabo la solicitud, y que podía

formularla a través de su médico de atención primaria, el cual le informaría del procedimiento y de las opciones que se le presentaban para ello.

De entre las 14 quejas que en materia de **Consumo** no se han admitido a trámite en 2015 por esta causa hay que señalar aquellas en las que las personas afectadas denunciaban actuaciones irregulares por parte de determinadas entidades financieras sin haber ejercitado cualquiera de las vías de reclamación que disponen o no haber dejado transcurrir el tiempo necesario para obtener respuesta de la entidad reclamada, como es el caso de la queja 15/0334, queja 15/2965, queja 15/3401, queja 15/5217 y queja 15/5262.

Por esta causa, en materia de **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, no han sido admitidas a trámite 10 quejas. El Presidente de una asociación de Consumidores de ámbito andaluz, en la queja 15/1266, nos trasladaba la situación que padecen los propietarios de una urbanización situada en el término municipal de Carmona (Sevilla) que, siempre según el interesado, sufren una serie de carencias tales como ausencia de transporte público. Pero lo más preocupante era el resultado de los análisis de las aguas de pozos de la urbanización, que estaban contaminados por el vertido incontrolado a pozos ciegos de aguas fecales y residuales. El reclamante no remitía documentación acreditativa de que hubiera planteado el problema ante las Administraciones competentes. Por ello, para poder justificar nuestra posible intervención en este asunto, resultaba preciso que, con carácter previo, plantearan por escrito sus pretensiones sobre este problema.

Pues bien, en un nuevo escrito el interesado adjuntaba documentación relativa a las actuaciones llevadas a cabo por parte municipal, a instancias de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla, ante el problema de la no potabilidad del agua del aljibe de la urbanización. De ella se desprendía que, ante el problema planteado, se disponía de una fuente pública de suministro de agua potable.

Aconsejamos, una vez más, a la asociación que plantearan por escrito al Ayuntamiento de Carmona, o a la Administración Autonómica, aquellas actuaciones que estimaran precisas en torno a este asunto, toda vez que, dada la situación urbanística de la zona, no resultaba posible el suministro individualizado.

En la queja 15/1500 la reclamante nos exponía que reside en Sevilla Este y su centro de trabajo está en el centro de Sevilla, resultando que esta zona había pasado a ser zona azul. Afirmaba que, desde esta nueva regulación, su desplazamiento en su vehículo era un calvario porque tenía enormes dificultades para poder aparcar fuera de la zona regulada, ya que se encontraban saturadas. Añadía que no podía, por razones personales, desplazarse en el transporte público y solicitaba que se estableciera algún tipo de abono mensual o anual para los trabajadores que tuvieran su centro de trabajo en la zona en cuestión.

Pues bien, del contenido de su comunicación no acreditaba que se hubiera dirigido previamente al Ayuntamiento de Sevilla para exponer el problema que le afectaba y solicitar la aplicación de las alternativas de solución que indicaba. Por ello la queja no resultó admisible a trámite.

En 8 ocasiones no hemos admitido quejas por esta causa en asuntos relacionados con **Vivienda**, en la mayoría de ellas planteándose la necesidad de acceso a una (queja 15/0640, queja 15/1709, queja 15/3066, queja 15/3332 o queja 15/4538); en el caso en el que se pedía una vivienda adecuada adaptada a discapacitado (queja 15/2020); o un piso en alquiler social (queja 15/1894).

### 3.3.9 Sin pretensión

Cuando quien promueve una queja plantea un asunto en el que no se deduce una concreción del mismo o no nos indica qué actuación requiere de la Institución, y sólo expone generalidades, se inadmite ésta.

Sobre **Dependencia y Servicios Sociales** esta causa de inadmisión se ha aplicado a 6 quejas. Destacamos la queja 14/4762 en la que una plataforma de afectados por los atrasos de la Ley de la Dependencia en Andalucía pedía soluciones a problemas diversos, tanto los que persistían, como otros adicionales que iban surgiendo y venían a añadirse a los anteriores. También la queja 15/1738, expresando que el Sistema de la Dependencia quedaría afectado por el despido de personal de los Servicios Sociales en la Diputación de Sevilla, respecto de los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes.

El número de expedientes rechazados por esta causa se eleva a 17 en temas de **Educación**. En ellos, aunque la temática ha sido diversa, las personas interesadas vienen a expresar su padecer u ofrecer su opinión sobre determinados asuntos en materia educativa, tales como los procesos de escolarización, normas de convivencia y medidas disciplinarias de los centros escolares, opiniones sobre la reforma legislativa en materia de educación, o dudas sobre la conveniencia de imponer al alumnado tareas escolares fuera del horario lectivo.

En el **Área de Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** no se admitieron 12 quejas por este motivo. Por ejemplo, la persona interesada de la queja 15/2623 exponía su discrepancia sobre el proceso de elecciones de la Junta de Personal de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda y por otra parte en la queja 15/4900 la persona formulaba una denuncia genérica contra el Ayuntamiento de Lugros (Málaga).

También trasladaba el promotor de la queja 15/4247 su disconformidad con el periodo vacacional de los Diputados de Parlamento Andaluz.

En materia de **Política Interior** no se admitió por esta causa la queja 15/2298 sobre valoraciones genéricas acerca de la más variopinta relación de temas relativos a aspectos relacionados con la seguridad ciudadana.

En materia de **Medio Ambiente**, no se admitieron a trámite 5 quejas por esta causa. Así, en la queja 15/1309 la interesada nos manifestaba su preocupación sobre el maltrato animal en general y, en concreto, el maltrato hacia animales domésticos así como los usados para actividades lúdicas como es la caza. Consideraba que las leyes no son efectivas y que no hay educación con respecto al cuidado de animales domésticos y tampoco un control efectivo sobre la tenencia de animales.

Esta Institución tramita cada año un importante número de quejas que, directa o indirectamente, están relacionadas con cuestiones relativas al bienestar y protección de los animales, tanto a instancia de particulares como, sobre todo, a instancia de asociaciones y entidades ecologistas y/o proteccionistas de animales, que con cierta frecuencia solicitan nuestra colaboración ante la inactividad de la Administración Pública o ante su falta de respuesta.

En cualquier caso, informamos a la interesada que valorábamos su opinión como una oportunidad para que en nuestros próximos planteamientos hagamos cabida a este tema por si fuera susceptible de llevar a cabo actuaciones de interés adicionales con las que podamos realizar aportaciones a la ciudadanía en esta materia.

Sobre **Vivienda** esta causa de inadmisión se ha aplicado a 3 quejas.

Son, la queja 15/0631, en la que se denunciaba con carácter general irregularidades en la gestión de ayudas y procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas, sin que pudiéramos deducir que existiera una situación concreta que le afectase directamente. Al respecto se le explicó que esta Institución se encontraba especialmente sensibilizada, con el grave problema de la vivienda que afectaba a nuestra Comunidad Autónoma, algo por lo que veníamos trabajando incansablemente, ante los órganos competentes en materia de vivienda, defendiendo, por encima de todo, el cumplimiento de la legalidad vigente en los procedimientos de adjudicación de viviendas. Tomamos cumplida nota de su denuncia, por su utilidad para el trabajo de esta Oficina.

La queja 15/1385, en la que la interesada nos trasladaba su preocupación ante la información de que la Junta de Andalucía había establecido la ayuda al alquiler en la cuantía de 500 euros, cuando la establecida por el Estado era de 600 euros. En este sentido se le informó que dichas cantidades no se referían a la cuantía de la ayuda en sí, sino al límite de renta de alquiler, para poder ser beneficiario de estas ayudas. La cuantía de las ayudas será el 40% de la cuota arrendaticia que, en Andalucía, no podrá superar los 500 euros, tal y como se fijó en el convenio de colaboración firmado entre el Estado y la Comunidad Autónoma, para la ejecución de Plan Estatal de Fomento del Alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016; y que resulta plenamente ajustado a derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 11.1 c) y d) del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Igualmente, se le informó que dichas ayudas no podrían materializarse hasta tanto en cuanto no se aprobase de manera definitiva el borrador del nuevo Plan Andaluz de Vivienda.

### 3.3.10 Transcurso de más de un año

Son 2 las quejas que han tenido esta causa de inadmisión en el **Área de Salud**. De ellas traemos a colación la queja 15/1775, por mala praxis en proceso asistencial acaecido hace treinta años, en concreto una intervención quirúrgica de histerectomía a la que fue sometida la interesada, y la que posteriormente precisó para liberación del uréter, acompañando un informe médico pericial que vincula a dichas actuaciones las secuelas que actualmente padece.

La queja 15/1013 es la única queja que, en **Consumo**, no se ha admitido a trámite por tratarse de unos hechos que habrían tenido lugar años atrás, ya que la persona interesada en la queja se dirigía a esta Institución ante su disconformidad con una facturación de un consumo eléctrico excesivo correspondiente al período febrero a abril de 2011, cuya reclamación fue desestimada en tal fecha.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, por esta causa no han sido admitidas a trámite 3 quejas. El reclamante de la 15//0152 nos exponía su disconformidad con la negativa del Ayuntamiento de Punta Umbría (Huelva) a la segregación y al otorgamiento de licencias de obras para construir en unas parcelas de su propiedad alegando que se trata de parcelas rústicas, cuando él las adquirió como urbanas. Al parecer, nos manifestaba que el Ayuntamiento modificó el planeamiento urbanístico y, al menos desde la aprobación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en 1991, tenían la consideración de rústicas pero no constaba que hubiera recurrido y, además, en 2008 recibió un informe municipal que le aclaraba dicha situación, uni-

ficando sus parcelas en una sola y que se encuentran en suelo clasificado como no urbanizable desde dicha fecha. Por tal razón y por el tiempo transcurrido desde que se da tal situación, conocida por el reclamante desde hacía muchos años por los informes recibidos desde el Ayuntamiento, mucho mayor del plazo de un año exigido por nuestra Ley reguladora, la queja no resultaba admisible a trámite.

Además indicábamos al interesado que era potestad municipal la modificación del planeamiento urbanístico en aras de la defensa del interés general, por lo que no era posible que los derechos de los particulares o las discrepancias de determinados ciudadanos pudieran impedir que se trazara un modelo territorial concreto, siendo el interés de la comunidad el que debe prevalecer, con independencia de que, como es lógico, el sacrificio de los derechos de los ciudadanos afectados dé lugar a la procedente indemnización cuando concurren los requisitos para ello.

### 3.3.11 Desistimiento

Dentro de las 38 quejas de **Administraciones Públicas, Administraciones Tributarias y Ordenación Económica** que no se han admitido a trámite por desistir de su pretensión la persona interesada, destacamos aquéllas en las que éstas mostraban su desacuerdo con los impuestos municipales que se les habían liquidado, como es el caso de la queja 14/4960, en la que se presentaba solicitud ante el Ayuntamiento y el Catastro para que se modificasen los recibos de IBI en base a la Sentencia 2159/2014, del 30 de mayo del Tribunal Supremo, o la queja 15/4139, en la que se solicitaba modificación del IBI tras segregación de finca. En los citados expedientes de queja, tras requerirles que cumplimentaran diversos datos y documentación, necesarios para poder continuar con nuestra investigación, las personas interesadas no los aportaron, por lo que fueron consideradas como desistidas en aquellas quejas.

En **Dependencia y Servicios Sociales** han ascendido a un total de 138 las quejas no admitidas por esta causa. Destacamos, entre éstas, los casos en los que se planteaba la demora en la revisión de grado o el reconocimiento de una persona dependiente o su disconformidad con el mismo (queja 14/5600, queja 14/5730, queja 15/0499, queja 15/2029, o queja 15/4838). También en asuntos relacionados con el reconocimiento y/o abono del salario social (queja 14/5314, queja 14/5822, queja 14/6045, queja 15/1906, queja 15/2107, queja 15/2313, queja 15/2981 o queja 15/2982), la queja 14/1155 en relación con la retirada del servicio de ayuda a domicilio municipal al tío de la interesada, y la queja 15//2985 en la que un padre solicitaba ayuda para su hijo adicto a las drogas y con problemas mentales.

En **Educación** no han podido ser admitidos a trámite por la falta de cumplimentación por la persona interesada de los datos necesarios, conforme a las previsiones de nuestra Ley reguladora 18 quejas, o bien los reclamantes desisten de su pretensión 19 quejas. Mayoritariamente son casos en los que la información facilitada se encuentra incompleta o bien era necesario aclarar determinados aspectos del asunto que se suscita en la queja, por lo que se solicita expresamente a los reclamantes que concreten, aclaren o amplíen dichos extremos, 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 es reiterada.

En materia de **Universidades** han sido diez 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

éstas podemos destacar la queja 15/4418 en la que la parte promotora de la queja denunciaba problemas durante el proceso de preinscripción en una Universidad de Andalucía.

En **Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social** se rechazaron 84 quejas, entre las que cabe reseñar la queja 15/1461, la queja 15/1948, la queja 15/3429 y la queja 15/5603.

Asimismo, no se han admitido por este motivo la queja 14/5634, la queja 15/0231, la queja 14/5501 y la queja 15/2753.

Por esta causa, se han concluido, en asuntos relacionados con la **Igualdad de Género**, 2 quejas. La queja 14/1705 en la que a mujer víctima de violencia de género, con hijos a cargo, le cortaron el agua de la vivienda que ocupaba; y la queja 15/0141, cuya reclamante alegaba tener miedo de su antiguo compañero y padre de sus hijos.

Dentro de las materias referidas a **Extranjería**, por este motivo no se ha admitido la queja 15/395 donde se nos pedía ayuda para obtener la acreditación del arraigo sin que fuera atendida nuestra petición de datos. Parecido motivo se presentó en la queja 15/3102 y en la queja 15/4401 en las también necesitábamos una serie de datos imprescindibles para tramitar las peticiones, sin que finalmente nos fueran comunicados.

Dentro de las materias referidas a **Política Interior**, hay que citar la queja 15/92, la queja 15/1476 y la queja 15/1304.

Dentro de las materias referidas a la **Administración de Justicia**, apenas señalamos unos ejemplos de quejas que no pudimos tramitar ya que no se nos facilitaron, a pesar de requerirlo, los datos o informaciones que nos permitieran iniciar nuestras actuaciones.

Es el caso de la queja 15/40 sobre una reclamación de un constructor de retrasos en un proceso de reclamación de cantidades sin mayor concreción; o la queja 15/91 alegando la lentitud de la Justicia sin especificar el asunto judicial concreto al que se hacía referencia. En otro supuesto, planteado en la queja 15/752 el interesado aludía a ser víctima de una estafa en Utrera, sin que pudiéramos conocer el Juzgado y asunto en que se tramitaba.

Dentro de las materias referidas a **Prisiones**, no se tramitaron por este motivo la queja 15/662 sobre una protesta expresa por la hermana de un interno que no alcanzaba a concretar sus peticiones; o la queja 15/754 presentada por un recluso que alegaba una serie de retenciones que parecían superar los mínimos inembargables sin apuntar datos más específicos, sin mayor detalle ni referencia para poder identificar el expediente y analizarlo.

En materia de **Medio Ambiente**, 31 quejas se rechazaron por este motivo. Entre éstas cabe destacar la queja 15/3291, en la que la interesada nos exponía que de acuerdo con el Decreto 194/1998 de 13 de octubre por el que se aprueba el Reglamento sobre vigilancia higiénico-sanitaria de las aguas y zonas de baño de carácter marítimo, en su art. 6 queda prohibido el acceso de animales domésticos a las aguas y zonas de baño. El problema era que en la playa canina, entre Mijas y Fuengirola (Málaga), se contravenían las indicaciones de la Junta de Andalucía. Sus hijas, de 9 y 7 años y ella misma, no podían pasear por la playa que tienen enfrente de su urbanización desde hace un año, pues los perros pueden estar sin correas, sin bozal, cualquiera que sea el tamaño del perro, entrando y saliendo del agua y en la arena. Aseguraba que pasear por la orilla de estas playas era un sufrimiento para ella y sus hijas, por la agresión que suponía estar literalmente rodeadas por perros sin control de sus dueños. No entendía como su derecho de pasear

libremente por la costa con sus dos hijas se veía anulado para que los perros sin control pudieran gozar de ese derecho.

Solicitamos de la reclamante la ratificación en firma además de fotocopia de los escritos de reclamación o denuncia que hubiera presentado en el Ayuntamiento en cuestión exponiendo el asunto que nos planteaba, así como copia de las respuestas que, en su caso, hubiera recibido. Habiendo transcurrido con exceso el plazo señalado para que nos enviara la ratificación en firma y dado que no obtuvimos respuesta alguna, entendimos que no precisaba de nuestra intervención en el asunto planteado, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja.

Han sido 11 los expedientes de quejas en materia de **Menores** que no han podido ser admitidos porque la persona interesada no ha cumplimentado los datos necesarios para su tramitación, al faltar su firma, o, en su caso, la información necesaria para poder iniciar la investigación correspondiente.

Se contabilizan 11 quejas en este epígrafe en **Salud**, versando algunas de ellas sobre demora en la práctica de intervenciones quirúrgicas o señalamiento de citas médicas, como es el caso de la queja 15/0254, queja 15/0618, queja 15/1551, queja 15/2199, queja 15/2429, queja 15/2759 o queja 15/4947.

Dentro de las veinticuatro quejas que en **Consumo** no se han admitido a trámite por esta causa destacamos aquellas en las que las personas reclamantes nos daban traslado de diversos problemas que habían tenido con el suministro eléctrico, bien por carecer de éste en el momento de presentar la queja 15/1853, queja 15/2378 y queja 15/3402, bien por cortes del suministro la queja 14/5802 y queja 14/5388, o por averías la queja 14/5492.

En **Urbanismo, Obras Públicas y Transportes**, por esta causa no han sido admitidas a trámite 37 quejas. La interesada de la queja 14/5200, responsable de una asociación de vecinos del barrio malagueño de Campanillas, nos exponía que el barrio tenía una población de 20.000 habitantes y que, además, dentro del mismo se encontraba el Parque Tecnológico de Andalucía, con una capacidad de, aproximadamente, 16.000 trabajadores, siendo las conexiones lamentables y con una circulación de 3.320 coches al día. Por ello, pedían que el Metro de Málaga llegara a Campanillas o al Parque Tecnológico. Solicitamos de la reclamante la ratificación en firma además de la fotocopia de los escritos que, en relación con la pretensión de esa asociación hubieran dirigido al Ayuntamiento de Málaga u otras administraciones y, en su caso, de la respuesta obtenida. Dado que no obtuvimos respuesta, entendimos que no precisaba de nuestra intervención en el asunto planteado, por lo que procedimos a archivar la queja. Con posterioridad, recibimos un nuevo correo de la interesada comunicando que estaban preparando la documentación aunque la misma no se ha recibido al momento de cerrar este Informe Anual.

En **Vivienda** cuando tras solicitar a la persona reclamante que nos envíe información complementaria a su escrito inicial y no obtener de la misma respuesta alguna, tras haber dejado transcurrir un prudente y razonable tiempo de espera durante el cual, incluso, se contacta telefónicamente, nos vemos obligados a comunicarle el archivo de la queja al entender como desistimiento el hecho de no aportar los datos solicitados (80 quejas), a las que hemos de unir aquellas otras en las que las personas promotoras nos manifiestan expresamente su desistimiento (11 quejas) y las que ofreciendo nuestra mediación, no se nos comunica su aceptación (12 quejas), ascendiendo a un total de 103 quejas.

Así ha ocurrido en temas en los que la necesidad de vivienda la planteaban familias con hijos menores (queja 13/6514, queja 14/1321, queja 14/1381, queja 14/2532, queja 14/3211, queja 14/5083, queja

14/5315, queja 14/5350, queja 14/5939, queja 15/70 o queja 15/423), familias monoparentales también con hijos menores (queja 13/6029, queja 13/6863, queja 14/0177, queja 14/426, queja 14/3578, queja 14/4237, queja 14/5647, queja 15/1613, queja 15/1736 o queja 15/2460), mujeres víctimas de violencia de género con menores a su cargo (queja 14/626, queja 14/667, queja 14/4268 o queja 15/300), familias cuya precaria situación económica les impedía hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias o de la renta del alquiler de su vivienda, cuya cuantía, a veces, se solicitaba reducir (queja 14/3144, queja 14/3581, queja 14/4085, queja 14/5059, queja 14/5225, queja 15/1800, queja 15/3152 o queja 15/3336), familias acogidas en casa de familiares, amigos, o compartiendo pisos pequeños (queja 14/3031, queja 14/3584, queja 14/4380, queja 14/5061, queja 14/5719, queja 15/74, queja 15/1788 o queja 15/2530).

Por deficiencias constructivas podemos citar la queja 14/2529, la queja 14/5064 y la queja 15/2071. Y por temas referidos a procedimientos de adjudicación, citar la queja 14/2996, la queja 14/5243, la queja 15/2861 y la queja 15/4006.

#### **4. LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN**

Este capítulo está dedicado a ofrecer, dentro de la dación de cuentas al Parlamento, una valoración general sobre la colaboración que ofrecen las Administraciones al Defensor del Pueblo Andaluz en el desempeño de sus funciones.

La colaboración entre entes públicos no deja de ser un principio de actuación básico de las Administraciones Públicas, tal y como señala el artículo 103 de la Constitución y ratifica el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y que, en el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, se transforma en un singular deber de atención para el ejercicio de la función de supervisión que tiene encomendada esta Institución respecto de la actuación de la Administración sometida a su función de control como Comisionado del Parlamento de Andalucía.

En este contexto, el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, dispone una exigencia clara de colaboración a 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». Es por ello que en nuestros informes anuales al Parlamento destacamos este ámbito de relación y colaboración indispensable para el cumplimiento de 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 Título Primero del Estatuto» (artículo 128 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

Como valoración general, después de la experiencia acumulada por esta Institución en el cumplimiento de sus funciones, constatamos que la colaboración solicitada mediante la petición de los informes necesarios se obtiene con una generalizada y mayoritaria normalidad. Un 74% atiende nuestras peticiones en un tiempo aceptable.

**Centrándonos en el ámbito de la actividad desarrollada en este ejercicio de 2015, en términos estadísticos, en este año se han admitido a trámite 3.676 expedientes de queja. En el curso de la tramitación de estos expedientes, para poder esclarecer el asunto que una persona nos ha hecho llegar, se han dirigido 3.911 peticiones de información a las más diversas instancias administrativas.**

El eficaz desarrollo de nuestros cometidos, nos lleva a solicitar esa cooperación e información un número de veces que consideramos necesario para obtener finalmente el efectivo cumplimiento de ese singular deber de colaboración establecido por nuestra Ley reguladora.

Esta labor de impulso y de insistencia para obtener la información de la Administración, nos ofrece unos datos de gestión que evidencian el grado de cooperación de las instancias administrativas en el cumplimiento de dicho deber y que, por su significación respecto a la colaboración a prestar a esta Institución, incorporamos a este capítulo de nuestro Informe.

Para ofrecer un balance expresado en magnitudes más objetivas, podemos indicar que con motivo de las quejas admitidas a trámite, y que provocaron la necesaria petición formal de información a las distintas Administraciones, organismos y entidades (en 3.911 casos), fue necesario realizar una nueva petición de información (primer reitero) en 2.387 ocasiones; en 998 casos nos vimos obligados a requerir en una nueva

ocasión (segundo reitero) esa información no recibida y, finalmente, el Defensor del Pueblo Andaluz debió dirigir escritos formales de Advertencia en 108 ocasiones ante la persistencia en no enviar la información solicitada.

De las peticiones de información realizadas (3.911), 1.802 (el 46%) se dirigieron a la Administración de la Junta de Andalucía; 1.674 (el 42%) a las Administraciones Locales de Andalucía; en 176 ocasiones (el 4,5%) se solicitó información a la Administración del Estado; en 123 (3%) a entidades prestadoras de servicios económicos de interés general; en 71 (1,8%) a órganos judiciales. Los requerimientos de colaboración tras la petición inicial de información han afectado mayoritariamente a las Administraciones Locales (el 52,5% en los casos de primer reitero, el 57,6% en los de segundo reitero y el 66,6% en los de advertencias) y a la de la Junta de Andalucía (el 44,8% en los casos de primer reitero, el 40% en los de segundo reitero y el 32,4% en los de advertencias)

Finalmente, cuando 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 nuestra Ley reguladora.

Afectados por esta situación anómala y minoritaria encontramos 2 supuestos que han merecido la declaración de «actitud entorpecedora» durante el año 2015. Conforme a este mismo artículo 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 de Andalucía (BOPA)* en el que se recoge cada resolución.

QUEJA	AUTORIDAD	BOPA
Queja 12/3987	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla)	<a href="#">Bopa nº 140, de 4 de enero de 2016</a>
Queja 14/3026	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla	<a href="#">Bopa nº 133, de 18 de diciembre de 2015</a>

**5. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL**

5.1 INTRODUCCIÓN	502
5.2 RELACIONES CON EL PARLAMENTO	502
5.3 RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS	503
5.4 RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES	504
5.5 RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES	505
5.6 OTRAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES	507
5.7 ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA	509
5.8 OTRAS ACTIVIDADES	512
5.9 INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS	513

## 5. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### 5.1 INTRODUCCIÓN

Abordamos en esta sección un relato sintético de actuaciones institucionales que ha realizado el Defensor del Pueblo Andaluz para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados este Comisionado.

Con el fin de 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.

### 5.2 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, constituyendo una de sus líneas estratégicas de actuación para este mandato.

La relación entre el Defensor del Pueblo Andaluz y el Parlamento de Andalucía se ha desarrollado durante el año 2015 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 2014](#) al Presidente del Parlamento se realizó el día 30 de marzo de 2015, publicándose en el *BOPA* nº 35, de 14 de junio de 2015. El Informe fue expuesto ante la [Comisión](#) Consultiva de Nombramientos, Relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz y Peticiones en su sesión celebrada el día 1 de octubre de 2015 (Diario de Comisiones, nº 64). La exposición y debate del Informe ante el [Pleno](#) de la Cámara se realizó el día 21 de octubre de 2015 (Diario de Sesiones de Plenos nº 16).

En su condición de Defensor del Menor de Andalucía (Disposición Adicional Primera de la Ley 1\1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, publicada en el *BOJA* nº 53, de 12 de mayo) el Defensor del Pueblo Andaluz hizo entrega al Presidente del Parlamento el [Informe anual del menor](#) correspondiente al año 2014 el 21 de julio de 2015 (*BOPA* nº 79, de 29 de septiembre de 2015). Por primera vez el informe fue presentado por el Defensor del Menor de Andalucía ante el Pleno del Parlamento andaluz el día 18 de noviembre de 2015 (Diario de Sesiones nº 20).

Asimismo se ha elaborado y puesto a disposición de los Grupos Parlamentarios los siguientes informes especiales:

Informe Especial sobre [“Las Unidades de Custodia Hospitalarias: la asistencia sanitaria especializada para las personas internas en las prisiones de Andalucía”](#), presentado en el Parlamento de Andalucía el 30 de diciembre de 2015.

Informe Especial sobre [“Servicios de suministro de agua. Garantías y Derechos”](#), presentado en el Parlamento de Andalucía el 30 de diciembre de 2015.

Se han producido también las comparecencias del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas Comisiones Parlamentarias. En concreto:

En la [Comisión Consultiva de Nombramientos, Relaciones con el Defensor del Pueblo Andaluz y Peticiones](#), el día 1 de octubre de 2015 en relación con el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz del año 2014 (Diario de Comisiones, nº 64).

En la [Comisión de Fomento y Vivienda](#), el 11 de noviembre de 2015, en relación con el [Informe especial](#) sobre “Seguridad, accesibilidad y calidad ambiental en los espacios urbanos peatonales de las ciudades andaluzas” (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 96).

En la [Comisión Salud bopa](#), el 20 de noviembre de 2015, en relación con el Proyecto de Ley para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda.

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 el año 2015 en la convocatoria general de este tipo de ayudas para las que destina el 0’7% de su presupuesto de gastos, 34.185 euros.

## 5.3 RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS

Durante el año 2015 se han remitido 435 quejas a las Instituciones afines, de las cuales 433 fueron a la Institución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y 2 a las Defensorías Autonómicas, por plantearse en las mismas temas que afectaban a la competencia funcional y/o territorial de dichas Instituciones. En el Capítulo Tercero se relatan con mayor detalle las circunstancias de estas quejas.

Dentro del marco legal de coordinación y colaboración que vienen desarrollando las instituciones de Defensores del Pueblo, durante el año 2015 se ha mantenido esta actividad de cooperación interinstitucional, pudiendo destacarse en este contexto:

La celebración, en Santander, durante los días 17 y 18 de septiembre, de las [XXX Jornadas de Coordinación entre Defensorías del Pueblo](#), organizadas por la Institución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales en las que se debatió, con carácter monográfico, sobre “*La vivienda pública en España*”,

Con ocasión de la celebración de estas Jornadas, se debatieron y aprobaron las [conclusiones](#) sobre los temas objeto de debate en las mismas que habían sido tratados en Talleres previos, agrupados sectorialmente en torno a estas materias, y se celebraron reuniones paralelas de coordinación para tratar otros temas de interés común. El Defensor del Pueblo Andaluz participó en todos los talleres preparatorios de estas jornadas aportando sus valoraciones y propuestas.

A través de nuestra página web se puede acceder al programa de las [XXX Jornadas de Coordinación](#), sus contenidos y la declaración institucional de las Defensorías.

Otro aspecto reseñable, durante el año 2015, dentro de las relaciones de cooperación con las demás Defensorías, ha sido la elaboración del Informe sobre “[Las Urgencias Hospitalarias en el Sistema Nacional](#)”

[de Salud: derechos y garantías de los pacientes](#)” que se ha realizado de forma conjunta por todas las Defensorías coordinadas por la institución estatal del Defensor del Pueblo. A tal fin el Defensor del Pueblo Andaluz organizó y coordinó uno de los talleres de trabajo, que se celebró en Sevilla el día 20 de octubre de 2014, destinado a conocer la opinión de los profesionales del sector y debatir con ellos sobre las conclusiones y propuestas objeto del estudio.

Las relaciones bilaterales entre Defensorías se han mantenido en este año, destacando dentro de esta actividad la organización de la **reunión de coordinación de las Secretarías Generales de las Defensorías del Pueblo** en la que se trató sobre la conveniencia de seguir unos criterios comunes para la elaboración del anexo de datos estadísticos de las memorias anuales y la experiencia que están desarrollando las instituciones del Defensor del Pueblo y del Defensor del Pueblo Andaluz para desarrollar una aplicación informática de control de duplicidades de quejas.

Igualmente hemos de destacar las reuniones mantenidas con la Valedora do Pobo de Galicia con la que se intercambiaron experiencias e iniciativas a desarrollar para el mejor cumplimiento de los fines que tienen asignados sus respectivas instituciones.

En el marco de la **colaboración con las Defensorías incorporadas al proyecto de la 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, se ha continuado con el desarrollo de este proyecto con arreglo a las previsiones acordadas con las Defensorías de Navarra y Canarias. En este marco, y en desarrollo de los compromisos asumidos por las instituciones incorporadas a este proyecto, con fecha 17 de septiembre de 2015, se firmó un convenio con el Defensor del Pueblo de Navarra para el desarrollo del módulo de gestión gráfica de flujos a incorporar a la aplicación informática de gestión documental titularidad del Defensor del Pueblo Andaluz en desarrollo de lo previsto en los convenios de constitución y adhesión de las instituciones que integran la Plataforma interinstitucional de Cooperación Tecnológica.

Por último, destacar que en este año el Defensor del Pueblo Andaluz participó en las XXII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento celebrada en Santiago de Compostela, los días 24 y 25 de septiembre de 2015, sobre “El Parlamento y el Defensor del Pueblo”, en la que el titular de esta Institución participó en la mesa redonda sobre “El Defensor del Pueblo ante los retos de futuro”.

## 5.4 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 contexto, **el Defensor del Pueblo Andaluz forma parte de las redes internacionales de Defensorías del Pueblo de la FIO (Federación Iberoamericana de Ombudsman), de la Red Europea de Defensores del Pueblo, del IIO (Instituto Internacional del Ombudsman) y de la ENOC (Organización de**

**defensa de los derechos de la Infancia**), con las que colabora activamente para la protección y defensa de los derechos ciudadanos, en general, y de la personas menores en particular.

A destacar, en este contexto, la participación del Defensor del Pueblo Andaluz en el **X Seminario Nacional de la Red Europea de Defensores del Pueblo** celebrada en Varsovia durante los días 26 a 28 de abril de 2015 sobre “los Defensores del Pueblo contra la discriminación”.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2015 ha venido manteniendo las relaciones habituales de coordinación y cooperación con los **Defensores Universitarios de Andalucía**.

Igualmente se han seguido manteniendo con las figuras creadas en el ámbito de la Administración Local para la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos las relaciones correspondientes para prestarles el apoyo necesario para el cumplimiento de esta tarea de acuerdo con lo previsto en los Convenios de colaboración celebrados con los mismos.

## 5.5 RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES

Durante el año 2015, el Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado colaborando 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. Este aspecto fue destacado por el actual titular de la Institución como una de las líneas prioritarias de actuación de su mandato.

En el desarrollo de la actividad institucional, a lo largo del año 2015 se han mantenido **152 reuniones y contactos con entidades, organizaciones y agentes sociales**, tanto en el curso de la tramitación de quejas como de otras iniciativas o actuaciones llevadas a cabo por la Institución.

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 esos 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, de la que enlazamos a alguna de las reuniones que hemos mantenido:

- Personas con discapacidad física, mental o sensorial.
- Personas mayores.
- Personas en situación de dependencia.
- Enfermos mentales.
- Enfermos de sida.
- Menores en situación de desprotección.
- Atención a personas con problemas de drogadicción.

- Defensa de los derechos humanos.
- Defensa de los derechos de las mujeres.
- Atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares.
- Apoyo a familiares en situación de especial vulnerabilidad.
- Apoyo a personas en situación de desempleo.
- Atención social de inmigrantes.
- Defensa del derecho a la educación.
- Defensa del derecho a la salud pública.
- Prevención de la exclusión.
- Integración social de colectivos.
- Defensa de los derechos de las personas presas.
- Apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo.
- Atención a las víctimas de la violencia y defensa de sus derechos.
- Defensa de los derechos de los empleados públicos y otros colectivos profesionales.
- Defensa de los derechos de usuarios de diferentes servicios públicos.
- Protección del medio ambiente.
- Protección del derecho de acceso a las TIC.
- Protección del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en el ámbito público.

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 las siguientes actuaciones, de las que, a modo ilustrativo, enlazamos a alguna de estas:

- 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 mediación 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 en el marco de los órganos colegiados constituidos en esta Institución a tal fin y en reuniones mantenidas con los representantes de los diversos colectivos.

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 del Consejo Asesor del Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor de Andalucía en materia de Menores (el E-Foro de Menores) creado por esta Institución en noviembre del año 2008 y que ha facilitado asesoramiento a la Institución en esta materia y ha posibilitado la efectiva participación en la misma de los menores y jóvenes de Andalucía .

Las entidades de la iniciativa social con las que se han firmado estos Convenios de Colaboración se relacionan en el apartado 7 de este Capítulo.

Por otra parte, en la medida de sus posibilidades, 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 art. 26.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, **esta Institución ha considerado oportuno destacar para el ejercicio 2015 a la Fundación Save the Children por su labor para promocionar los derechos y libertades de la infancia y adolescencia** y asegurar su más efectiva protección, en especial en lo referente a los colectivos que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, y la colaboración que ha prestado a esta Institución durante el año 2015 para la protección y defensa de los derechos de este sector de la población andaluza.

## 5.6 OTRAS ACTIVIDADES 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 las actividades que merecen destacarse en el ejercicio de 2015 en este apartado hemos de destacar las que afectan a la presencia de esta Institución en importantes foros de debate y reflexión para dar su opinión y plantear propuestas concretas ante situaciones y problemas específicos que afectan y preocupan a la sociedad andaluza.

En este sentido, el Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntos y Adjunta 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. Durante el año 2015 se han mantenido **277 reuniones de trabajo y contactos con ONG y entidades sociales para abordar estas cuestiones.**

Así, **el Defensor, las Adjuntías y el personal de la Institución han participado en 120 foros y actos organizados por entidades públicas y privadas para tratar de temas 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 y

ciudadanas de Andalucía durante este año, como han podido ser los relativos a los temas relacionados con los ámbitos de la vivienda, el empleo, la educación, la salud, la justicia, la dependencia, la sostenibilidad, la situación de las personas mayores y menores, la situación de la mujer en la sociedad, las personas con discapacidad, los inmigrantes y otras situaciones que han afectado al efectivo disfrute de sus derechos por colectivos sociales.

En 498 actos de estas características ha tenido una presencia activa el Defensor, las Adjuntías y el personal de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, que han mantenido una constante presencia en foros, eventos y actividades promovidas por organizaciones sociales, así como encuentros y reuniones con el sector público para aproximar la Institución a la ciudadanía y promover el ejercicio efectivo de sus derechos, en la línea de los compromisos asumidos por el Defensor del Pueblo Andaluz con el Parlamento de Andalucía en este mandato.

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 y fundaciones, ONG, alumnos de enseñanza secundaria 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 otra parte, dentro del proyecto que se ha puesto en marcha para acercar la Institución a toda la ciudadanía andaluza, durante el año 2015 se han mantenido **reuniones de trabajo con diversos colectivos sociales en las provincias que se han visitado en el curso de dicho proyecto (Almería y Granada).**

Asimismo, la Institución ha seguido **colaborando con las Universidades y empresas andaluzas para la realización de prácticas de los alumnos** que están terminando sus estudios universitarios o han realizado masters de postgrado. Durante el año 2015, siete alumnos han realizado estas prácticas profesionales en el Defensor del Pueblo Andaluz.

Dentro del ámbito de actividades de promoción de derechos, cabe significar la celebración de 11 actos de este tipo durante el año 2015 organizados o coorganizados por la Institución:

- Reactivación Pacto Infancia (Sevilla, 4 de febrero de 2015)
- Jornada de Trabajo con los Defensores Universitarios (Sevilla, 18 de marzo de 2015)
- Jornada de Trabajo sobre Ordenación del Territorio y Medioambiente con la Fiscalía del TSJA (Granada, 26 de marzo de 2015)
- Constitución Foro Profesional de la Infancia (5 de mayo de 2015)
- Taller Protección Infancia (6 de mayo de 2015)
- Jornada sobre Centros de Internamiento de Menores en Andalucía (Sevilla, 12 de junio de 2015)
- Jornada sobre Centros de Internamiento de Menores en Andalucía (Almería, 15 de octubre de 2015)
- Jornada de Trabajo con la Delegación Derechos Humanos de Filipinas (Sevilla, 22 de octubre de 2015)
- Reunión de Trabajo con los miembros de la Cámara Cívica Italiana (Sevilla, 23 de octubre de 2015)
- Jornada Ciudades Inteligentes, Ciudades Sostenibles (Sevilla, 29 de octubre de 2015)
- VIII Premio Defensor del Menor de Andalucía (Granada, 26 de noviembre de 2015)

En este contexto, también se han editado y publicado en 2015, además de los Informes Anuales del Defensor del Pueblo Andaluz y del Defensor del Menor de Andalucía correspondientes al año 2014, los Informes Especiales sobre [“La atención a menores infractores en centros de internamiento de Andalucía”](#) y el de [“Seguridad, accesibilidad y calidad ambiental en los espacios urbanos peatonales de las ciudades andaluzas”](#).

Durante el año 2015 se ha ido completando la iniciativa de divulgación de derechos incorporando nuevos contenidos a nuestra página web para el ejercicio de sus derechos por la ciudadanía, en la que se han incluido los siguientes:

- Memoria democrática
- Qué hacer ante una situación de acoso por empresas de cobro de morosos
- Los derechos de la ciudadanía en los procedimientos instruidos con motivo de la imposición de sanciones de tráfico
- Preguntas sobre familias numerosas
- Derecho a la salud de las personas menores de edad en Andalucía
- Los derechos de la ciudadanía en relación con la ordenación urbanística
- Listas de espera. Plazos garantizados para la atención sanitaria
- Guía sobre la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAAD)
- El derecho a obtener ayudas para el alquiler de vivienda en supuestos de emergencia social por haber perdido la vivienda habitual

Dentro de las iniciativas de promoción de derechos, destacar que durante el año 2015 se han celebrado dos Jornadas sobre la situación de los Centros de Internamiento de Menores en Andalucía (en Sevilla y Almería) y otra sobre “ Ciudades Inteligentes, Ciudades Sostenibles” . También durante este año se ha organizado la VIII edición de los Premios del Defensor del Menor de Andalucía consolidándose con ello esta iniciativa que tan buena acogida tiene entre este sector de población para promocionar y divulgar los derechos de las personas menores y adolescentes. Asimismo, en el año 2015 se han organizado iniciativas específicas con diferentes colectivos profesionales e institucionales para coordinar y mejorar nuestras actuaciones en defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía.

También destacar que durante el año 2015 se han seguido manteniendo las reuniones de coordinación con la Comisión ad hoc, constituida a iniciativa de esta Institución y de la que forman parte, además, representantes de las Administraciones Públicas andaluzas, Fiscalía y asociaciones de afectados, para intervenir coordinadamente en procesos de jurisdicción civil relativos a personas con discapacidad derivada de distintos tipos de problemas psíquicos.

## **5.7 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
- Aramus

- Asociación Ariadna
- Asociación COLEGAS
- Asociación Consular de Sevilla
- Asociación de Mujeres Sordas ARAMUS
- Asociación de Transexuales de Andalucía
- Ayuntamiento de Granada
- Ayuntamiento de Jerez de la Frontera
- Ayuntamiento de Málaga
- Ayuntamiento de Sevilla
- Cámara de Cuentas de Andalucía
- Cáritas Andalucía
- Cemci
- Colegio de Abogados de Sevilla
- 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 Hacienda y Administración Pública
- Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía
- Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.
- Consejo Audiovisual de Andalucía
- Consejo Económico y Social de Andalucía
- Consulado de Italia
- Consulado de Letonia
- Consulado de Marruecos
- Defensor del Ciudadano de Sevilla
- Defensor del Ciudadano de Jérez
- Defensor del Ciudadano de Málaga
- Defensor del Ciudadano de Córdoba
- Defensor del Ciudadano de Granada
- Defensor del Pueblo de Navarra
- 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
- Defensores del Pueblo Autonómicos

- Diputación Provincial de Córdoba
- Diputado del Común
- 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 (APACE Andalucía)
- Federación Andaluza de Autismo
- Federación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
- Federación COLEGAS
- Federación de Asociaciones Culturales Cristianas de Andalucía (FACCA)
- 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 Cajazol
- Fundación Doña María "FUNDOMAR"
- Fundación Euroárabe de Altos Estudios
- Fundación Monte San Fernando
- Fundación ONCE
- Fundación Save the Children
- Fundación Secretariado Gitano
- Movistar-Telefónica
- ONCE Andalucía
- Tuenti
- UNICEF
- Unión de Consumidores de Andalucía (UCA)
- Universidad de Córdoba
- Universidad de Granada
- Universidad de Huelva
- Universidad de Jaén
- Universidad de Málaga
- Universidad Pablo de Olavide
- Universidad de Sevilla

Asimismo, la colaboración del Defensor del Pueblo Andaluz con otras entidades públicas y privadas para el mejor cumplimiento de sus fines se ha materializado en la suscripción de [Convenios de colaboración](#) que atienden a diversos aspectos inherente a su funcionamiento institucional. Durante el año 2015 se han celebrado

once nuevos Convenios con las siguientes entidades: Universidad de Sevilla (prácticas de alumnos), Consejería de Hacienda y Administración Pública (realización de actividades formativas), Fundación Cajasol (realización de actividades de promoción y divulgación de derechos), Unión de Consumidores de Andalucía (mejorar la protección y defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía), Save the Children (colaboración para la promoción de los derechos de la infancia y adolescencia en Andalucía), Universidad de Málaga (prácticas de alumnos), Asociación Ariadna (colaboración para la promoción de los derechos de la infancia y adolescencia en Andalucía), Colegio de Abogados de Sevilla (promoción de derechos) y Defensor del Pueblo de Navarra (desarrollo del módulo de gestión gráfica de flujos a incorporar a la aplicación informática de gestión documental titularidad del Defensor del Pueblo Andaluz).

## **5.8 OTRAS ACTIVIDADES**

En este apartado queremos reseñar diversas iniciativas que ha desarrollado la Institución en el cumplimiento de sus funciones, así como otros hechos relevantes en el ámbito institucional que se han producido en este ejercicio.

Entre éstas queremos destacar durante 2015 el desarrollo de iniciativas dirigidas al cumplimiento de dos de los objetivos programáticos más prioritarios comprometidos por el Defensor del Pueblo Andaluz para este mandato, para aproximar la Institución a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan e impulsar en este ámbito la mediación como cauce de resolución de conflictos.

En este sentido, se ha puesto en marcha un proyecto de visitas institucionales a las diferentes provincias andaluzas para contactar directamente con la ciudadanía para escuchar sus consultas y recibir sus quejas sin que tengan que desplazarse a la sede de la Institución, así como para entrar en contacto con organizaciones sociales y autoridades públicas de un determinado ámbito territorial y conocer de primera mano la situación que afecta al ejercicio de los derechos y libertades en ese territorio; durante el año 2015 se han llevado a cabo dos visitas institucionales a Almería y Granada. Por otra parte, se ha impulsado la potenciación de la intervención mediadora como cauce efectivo de resolución de conflictos que nos plantea la ciudadanía; a tal fin, en el año 2015, se ha creado una unidad específica de mediación en el organigrama de la Institución y se está elaborando un protocolo de actuación específico para este tipo de intervenciones.

En este marco de iniciativas hay también que inscribir la reordenación de la Oficina de Atención Ciudadana del Defensor del Pueblo Andaluz para continuar mejorando la tarea de información y orientación a la ciudadanía para el efectivo ejercicio de sus derechos.

En el 2015 también se ha acometido, en el marco de la mejora de la política de comunicación y divulgación de nuestras actividad, la edición del informe Anual de 2014 con un nuevo formato más reducido, con un enfoque más valorativo y un contenido más comprensible, ameno y accesible como publicación electrónica en la que se han incorporado más de 900 enlaces a actuaciones, informes y actividades publicadas en nuestra web.

Otro aspecto a destacar de la actividad institucional del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2015 ha sido la implementación en su página web del Portal de la Transparencia. Con ello la Institución

da cumplimiento a las leyes reguladoras de esta materia que resultan de aplicación, además de promover la efectividad del derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía. En esta línea, la Institución ha remodelado las páginas webs del Defensor del Pueblo Andaluz y del Defensor del Menor de Andalucía en el año 2015, ofreciendo a la ciudadanía mejores accesos a la información procedente de su actividad y facilitando la interacción de los ciudadanos con la misma.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado desarrollando durante este año iniciativas dirigidas a fomentar la aplicación de las TIC a su funcionamiento para facilitar el acceso a la Institución de la ciudadanía y mejorar la calidad de sus servicios. En este sentido, cabe destacar, dentro de la línea de actuación prioritaria que tiene esta Institución de incorporar todas la potencialidades que permiten las nuevas tecnologías en su funcionamiento, la remodelación de las páginas web institucionales y la plena incorporación de las redes sociales –Facebook, Twitter y Youtube– como otra vía de comunicación con la ciudadanía. En 2015 se han recibido 234.289 visitas a la web (un 22,14% más que en 2014) y se han visitado 510.255 páginas (un 9% más). A través de redes sociales se han producido 16.988 entradas en las web (un 124% más que en el año anterior), alcanzando los 2.933 seguidores en Facebook (un 66,8% de aumento respecto al 2014) y 2.971 en Twitter (un 40,5 % más que el año anterior).

Por último, en la línea comprometida adecuar nuestro funcionamiento interno a un sistema de gestión de calidad que permita su mejora permanente, en el año 2015 se ha renovado la certificación AENOR del Sistema de Gestión de Calidad del Defensor del Pueblo de Andaluz que evidencia la conformidad de nuestro sistema de gestión con la norma UNE-EN ISO 9001:2008 y su reconocimiento externo por entidad acreditadora de estos extremos.

## 5.9 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.

INDICADORES BÁSICOS	2015
Tiempo medio de emisión de los acuse de recibo.	5,5
Tiempo medio de admisiones a trámite de quejas.	26,4
Tiempo medio hasta la finalización de la queja.	233,2
Tiempo medio de contestación de las reclamaciones y sugerencias.	13
Número de peticiones de publicaciones y documentos atendidas.	324
Valoración de satisfacción de los usuarios.	7,37

INDICADORES COMPLEMENTARIOS	2015
Número de quejas presentadas.	6.170
Número de quejas tramitadas.	9.082
Número de quejas admitidas.	1.734
Número de quejas no admitidas a trámite.	1.103
Número de quejas remitidas a otros Comisionados.	435
Número de quejas en las que desiste el interesado	477
Número de quejas en las que la Administración acepta la pretensión del reclamante.	1.981
Número de resoluciones efectuadas.	727
Número de resoluciones aceptadas por la Administración (s/246 concluidas).	172
Número de consultas personales atendidas.	1.423
Número de consultas escritas atendidas.(postal e internet)	2.905
Número de consultas telefónicas diferidas atendidas en el mismo día.	156
Número de consultas telefónicas atendidas en otro plazo.	86
Número de consultas por internet atendidas.	1.852
Número de llamadas telefónicas atendidas antes de 1 minuto.	5.491
Número de entradas a las páginas web de internet.	510.225
Número de quejas presentadas a través de internet.	2.911
Número de accesos a la base de datos de informes en internet	7.813
Número de Informes Especiales entregados al Parlamento de Andalucía.	2
Fecha de presentación del Informe Anual en el Parlamento de Andalucía.	31-marzo
Número de ejemplares de publicaciones editados.	4400
Número de ejemplares de publicaciones distribuidos.	4119
Número de publicaciones y documentaciones solicitados.	512
Número de cursos de formación realizados por el personal propio.	282
Número de cursos de formación organizados en colaboración con otras entidades.	105
Número de cursos de formación impartidos a personas ajenas a la Institución.	60

6. DATOS ESTADÍSTICOS	516
6.1 La ciudadanía	517
6.1.1 Acuden al Defensor 28.777 personas	517
6.1.2 Nuestra web y redes sociales	518
6.1.3 Ciudadanía y género	520
6.2 Nuestras actuaciones	523
6.2.1 Un total de 18.923 actuaciones en defensa de los derechos de los andaluces	523
6.2.2 Un 60% sobre vulneración de derechos sociales	525
6.2.3 Mediaciones	530
6.3 Nuestros resultados	531
6.3.1 La Administración acepta nuestra actuación en el 94% de los casos cerrados donde se había detectado irregularidad	531
6.3.2 Resultados positivos de nuestra actividad (87%)	532
6.3.3 Un 74% de colaboración de las administraciones	532

## 6. DATOS ESTADÍSTICOS

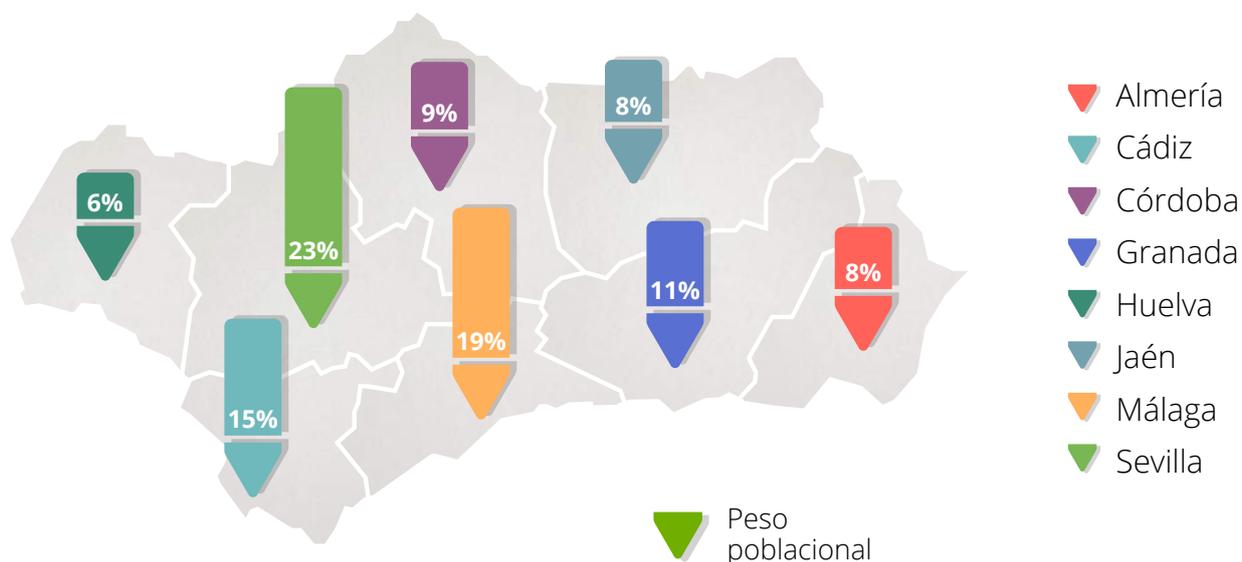
A continuación, exponemos los principales datos de gestión de un año duro y complejo, analizados desde la triple perspectiva:

- **la ciudadanía** que se ha dirigido a la Institución;
- **las actuaciones** que hemos llevado a cabo para la defensa y protección de los derechos sociales;
- **el comentario de los principales datos de los resultados de esta actividad** cuando valoramos nuestro trabajo en defensa de quienes han depositado su confianza en nosotros.

En los gráficos con datos relativos por provincias, éstos aparecen siempre ponderados en función del peso que tiene su población. Entendemos que es más objetivo, pues no supone la misma participación de la provincia si decimos que, por ejemplo, han acudido 1.000 ciudadanos de Málaga -con 1.628.973 habitantes-, que 1.000 ciudadanos de Huelva -con 520.017-. Creemos que así los datos reflejan mejor la realidad de nuestra actividad con respecto a la población afectada.

Concluye el relato con un anexo de datos estadísticos generales y detalle de las actuaciones de este año por provincia y materia.

## Peso de la población de cada provincia



## 6.1 LA CIUDADANÍA

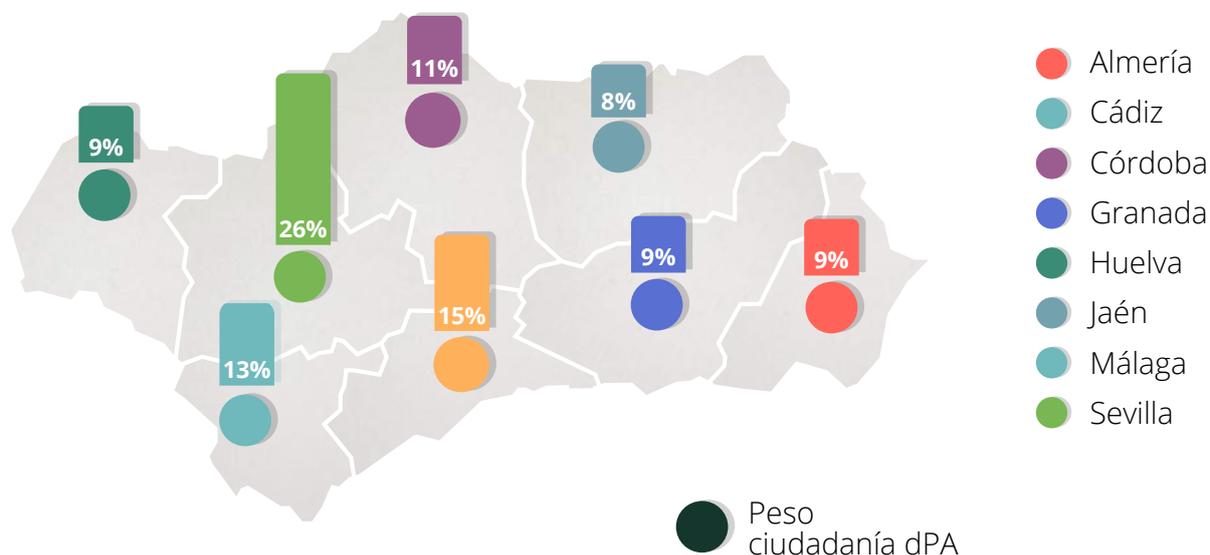
### 6.1.1 Acuden al Defensor 28.777 personas

Un total de **28.777 personas han acudido al Defensor del Pueblo Andaluz durante 2015** demandando la supervisión de los poderes públicos, en lo que entienden suponen una vulneración de sus derechos, o buscando información y asesoramiento para el ejercicio de los mismos. [Ver tabla Anexo - pág. 542](#)

Para representar gráficamente las personas que han acudido a la Institución, distribuidas por provincias, se tiene en cuenta el número de firmantes en las quejas iniciadas en el año y una persona por cada consulta que hemos atendido.

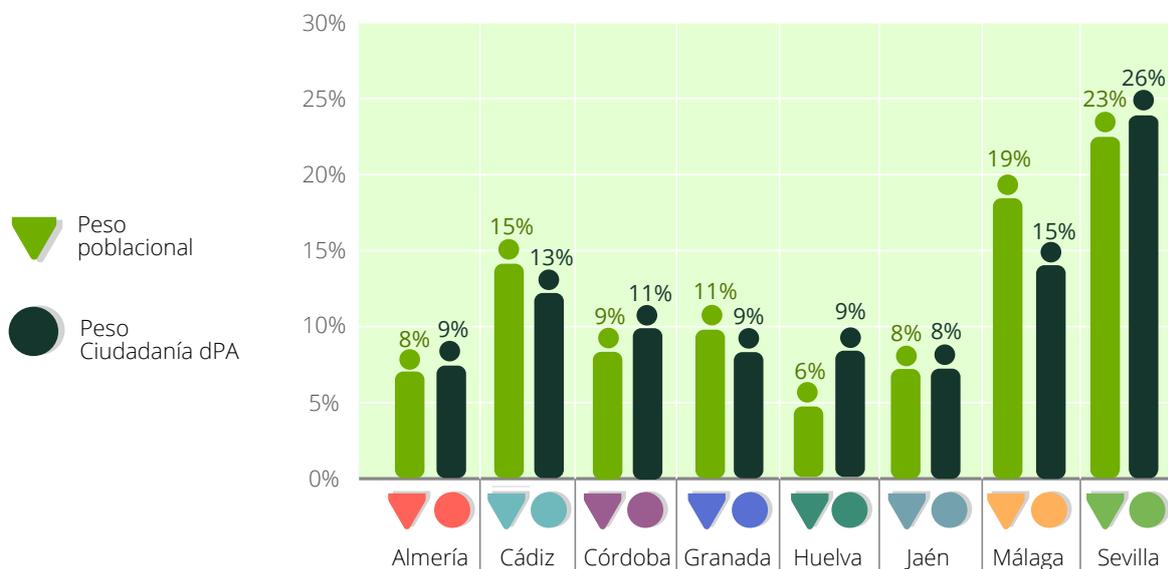
Para no distorsionar los datos totales, en el caso de las quejas suscritas por un importante número de ciudadanos hemos considerado más ajustado tomar como referencia una sola persona por queja. P.e., hemos contabilizado 65 personas en el caso de las 65 quejas en Granada y su ámbito provincial, suscritas por 10.151 firmantes.

#### Ciudadanía que ha acudido al dPA por provincias ponderado en relación a su población



Si comparamos la ciudadanía que ha acudido al dPA con el porcentaje de peso que representa en cada provincia, observamos que en Almería, Córdoba, Huelva y Sevilla se supera el peso poblacional. Significativo ha sido en este ejercicio el caso de Málaga con respecto al año anterior, donde el peso de la ciudadanía ha pasado del 9 al 15%.

**Comparación de peso poblacional y peso de la ciudadanía que ha acudido al dPA por provincias**

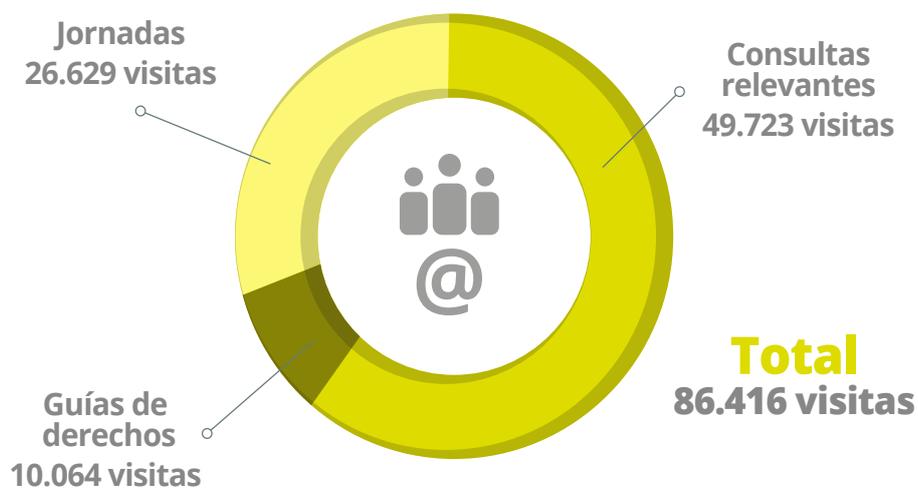


**6.1.2 Nuestra web y redes sociales**

En este sentido, también es interesante el análisis del **uso de las redes y nuestras webs** por parte de la ciudadanía como canal de acceso a información sobre sus derechos. En total, se han visitado 510.225 páginas de nuestra web, de las cuales 86.416 han sido a páginas que contenían información sobre sus derechos.



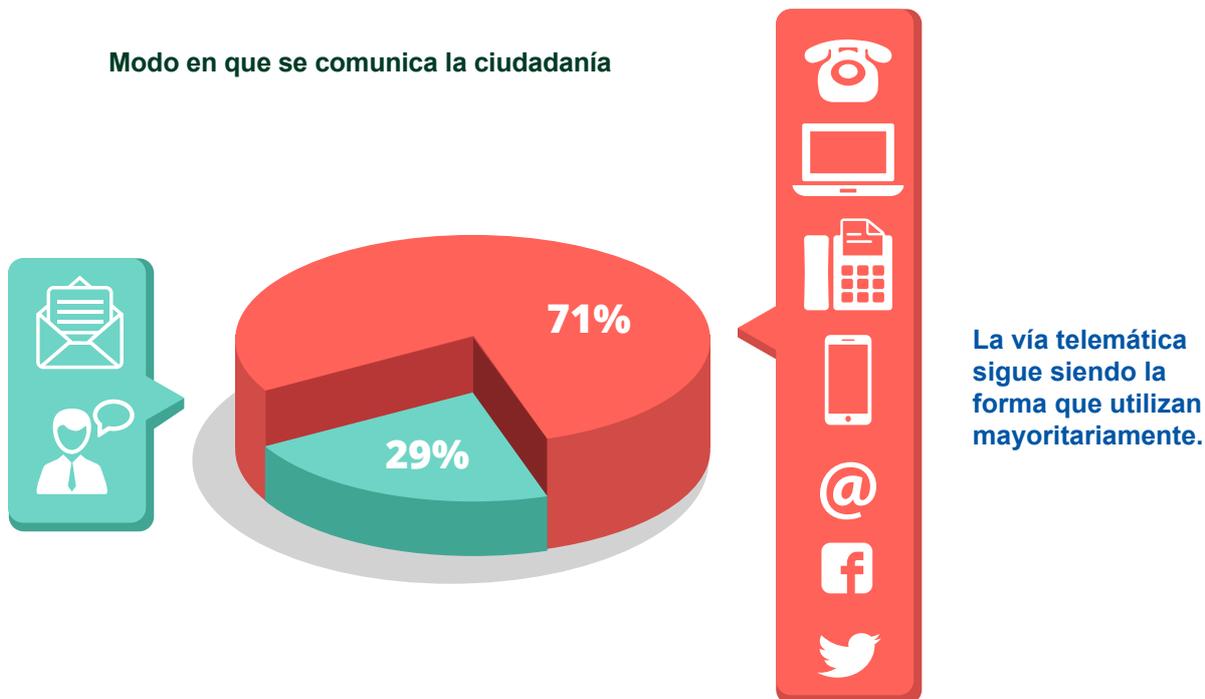
**VISITAS WEB PROMOCIÓN DE DERECHOS**



Visitas a la web dPA, Facebook y Twitter



Modo en que se comunica la ciudadanía





Cada vez se interacciona más en nuestros perfiles de redes sociales: comentan, comparten, les gustan, nos mencionan...

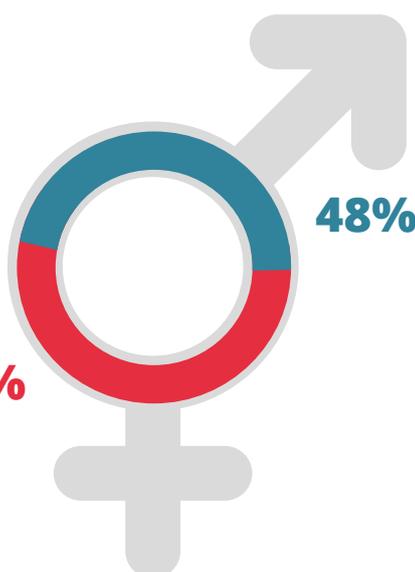
### 6.1.3 Ciudadanía y género

Si lo referenciamos por **género**, observamos un porcentaje equivalente en cuanto al número de mujeres y hombres que se han acercado a la Institución (52%, mujeres y 48%, hombres). [Ver tabla Anexo-pág. 557](#)

Actuaciones  
según género



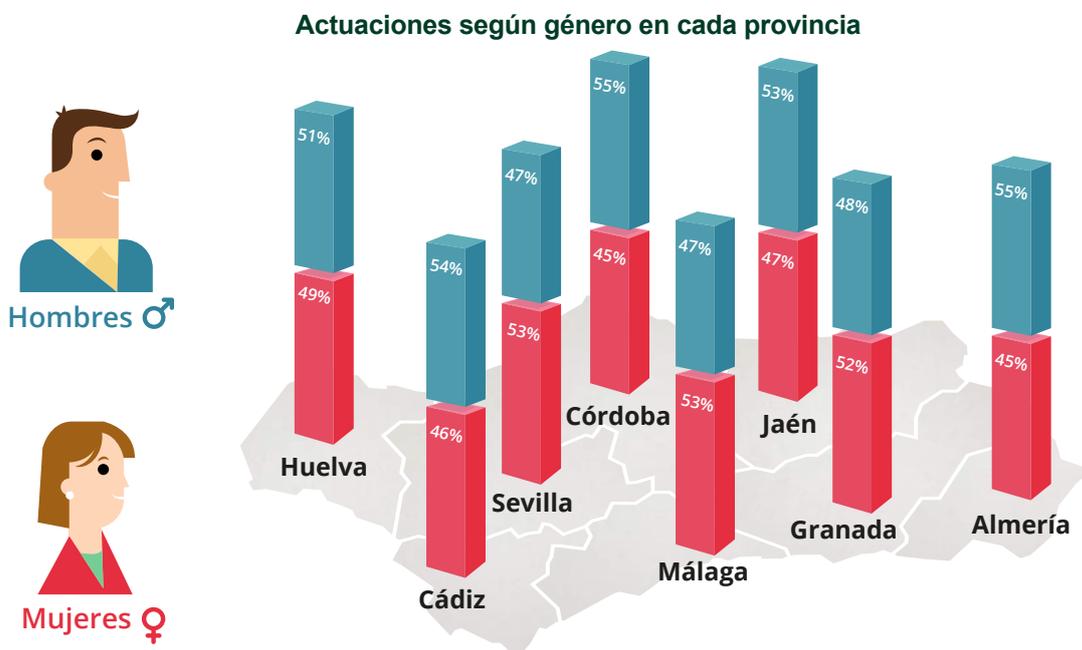
52%



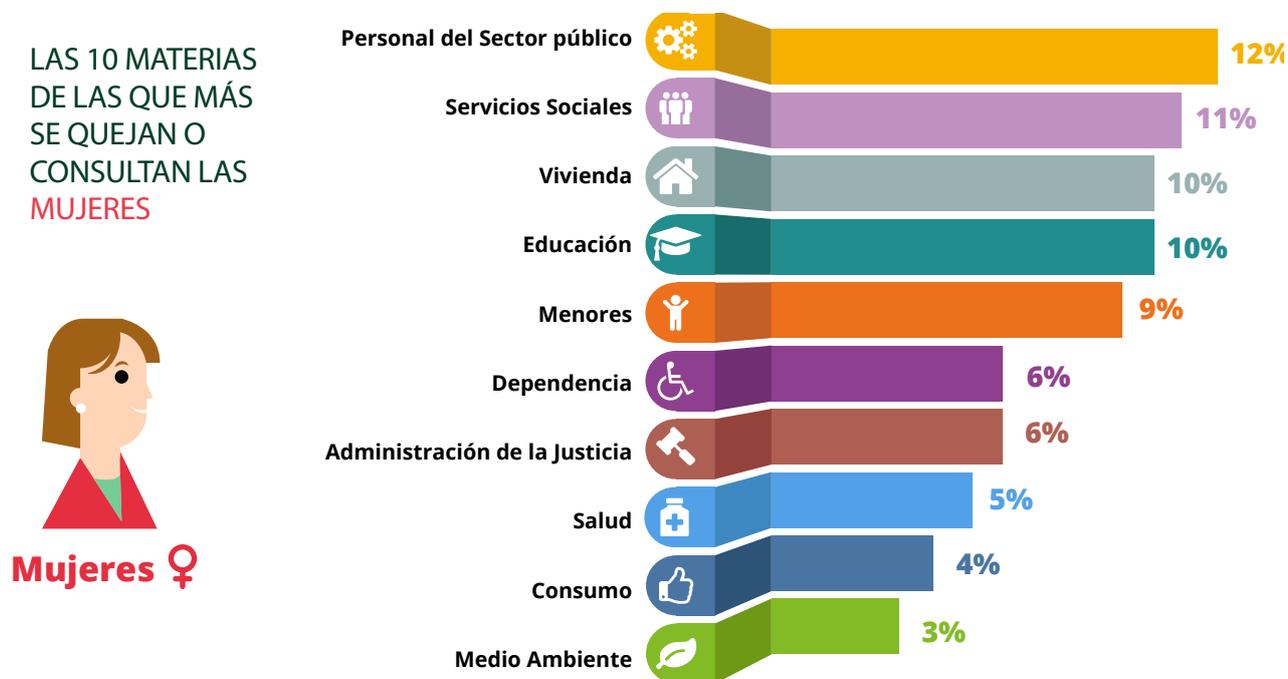
48%



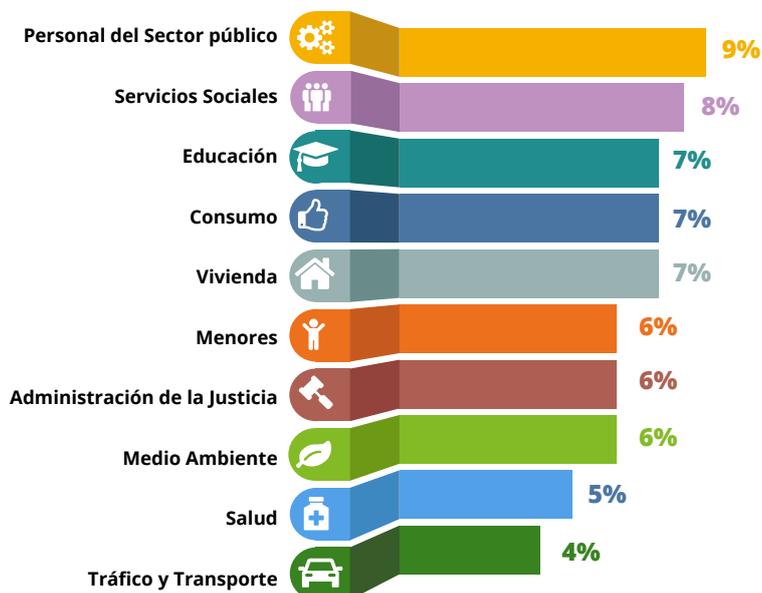
Este porcentaje equitativo también ocurre si comparamos población masculina y femenina por provincia.



Las diferencias cobran una mayor significación si nos detenemos en los asuntos y materias que más les han preocupado respectivamente.



LAS 10 MATERIAS DE LAS QUE MÁS SE QUEJAN O CONSULTAN LOS HOMBRES



Comparativamente llama la atención el lugar que ocupa la preocupación por los asuntos de Tráfico, Obras Públicas o Seguridad Ciudadana entre los hombres frente a las mujeres, y, sobre Vivienda, Dependencia o Igualdad de Género, a la inversa.

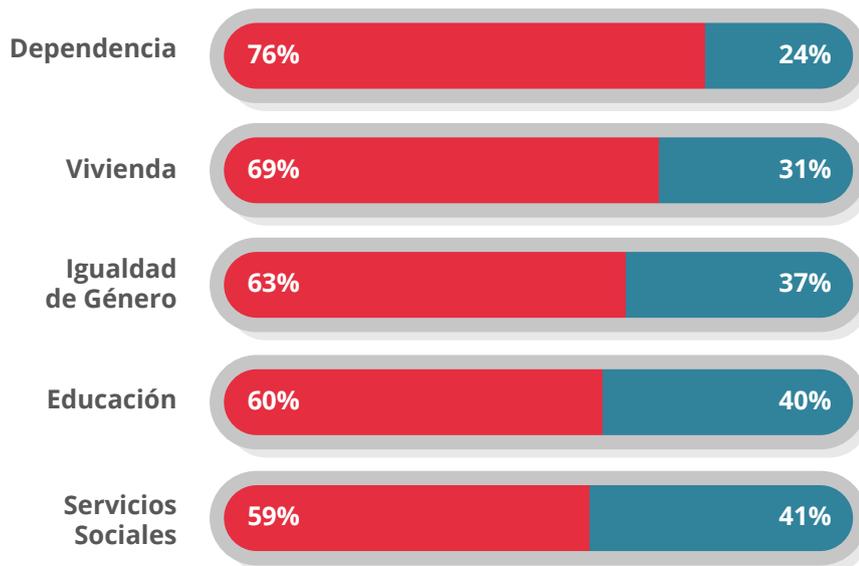


LOS 5 TEMAS DE QUEJAS Y CONSULTAS DE HOMBRES QUE MÁS SE DIFERENCIAN DE LAS MUJERES





LOS 5 TEMAS DE QUEJAS Y CONSULTAS DE MUJERES QUE MÁS SE DIFERENCIAN DE LOS HOMBRES



6.2 NUESTRAS ACTUACIONES

6.2.1 Un total de 18.923 actuaciones en defensa de los derechos de los andaluces

La actividad del dPA durante 2015 ha supuesto un total de 18.923 actuaciones:

- 9.082 quejas gestionadas (de parte, de oficio, mediaciones)
- 9.343 consultas
- 498 actuaciones de promoción de derechos (jornadas, guías, informes especiales, etc)



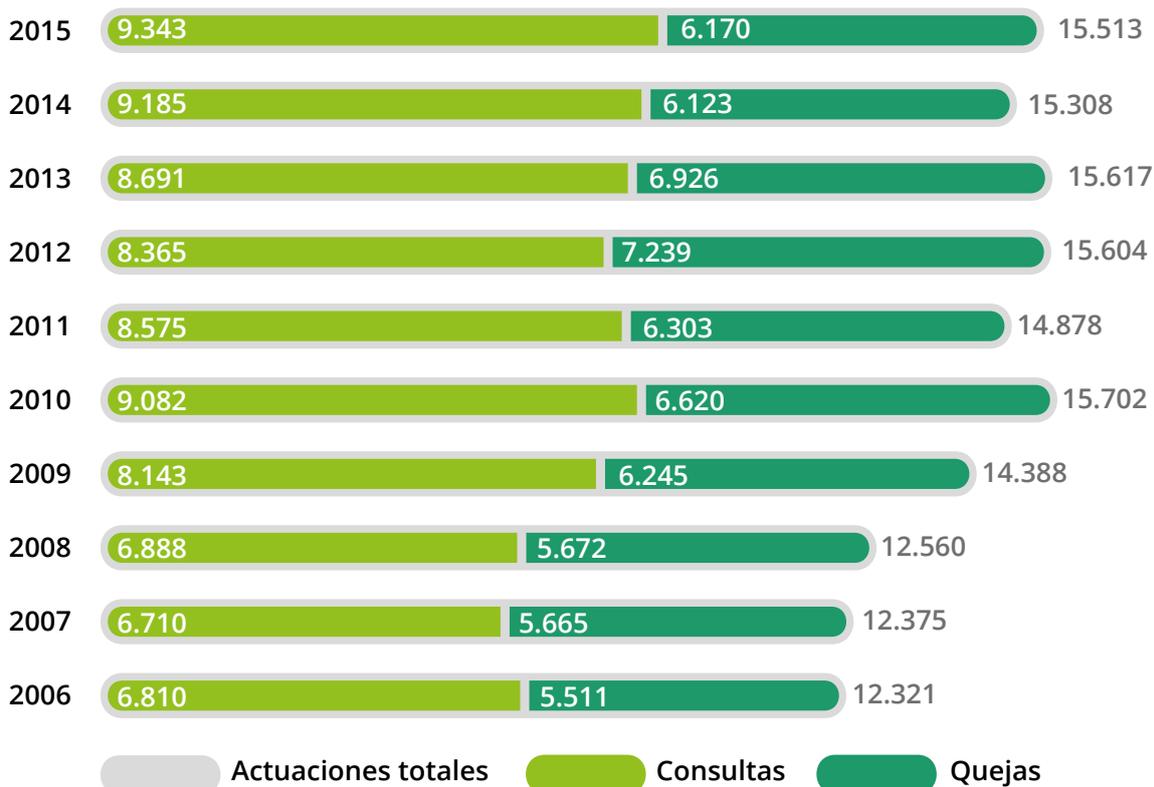
El desglose de estas grandes cifras arrojan los siguientes datos: 5.941 escritos nuevos de queja de los ciudadanos y ciudadanas y 229 quejas de oficio, lo que suponen, 6.170 quejas nuevas en 2015. De éstas, 458 han requerido una mediación del Defensor.

A estas quejas nuevas presentadas por la ciudadanía durante 2015, se suman las 2.912 de años anteriores. En total, 9.082 quejas gestionadas en el presente ejercicio. [Ver tabla Anexo-pág. 533](#)

A ello hay que añadir aquellos ciudadanos y ciudadanas que han sido atendidos y se les ha ofrecido asesoramiento y gestión de su problema por la Institución, en un total de 9.343 consultas, ya fuera presencial, por teléfono, vía postal, portal de internet o redes sociales. [Ver tabla Anexo-pág. 550](#)

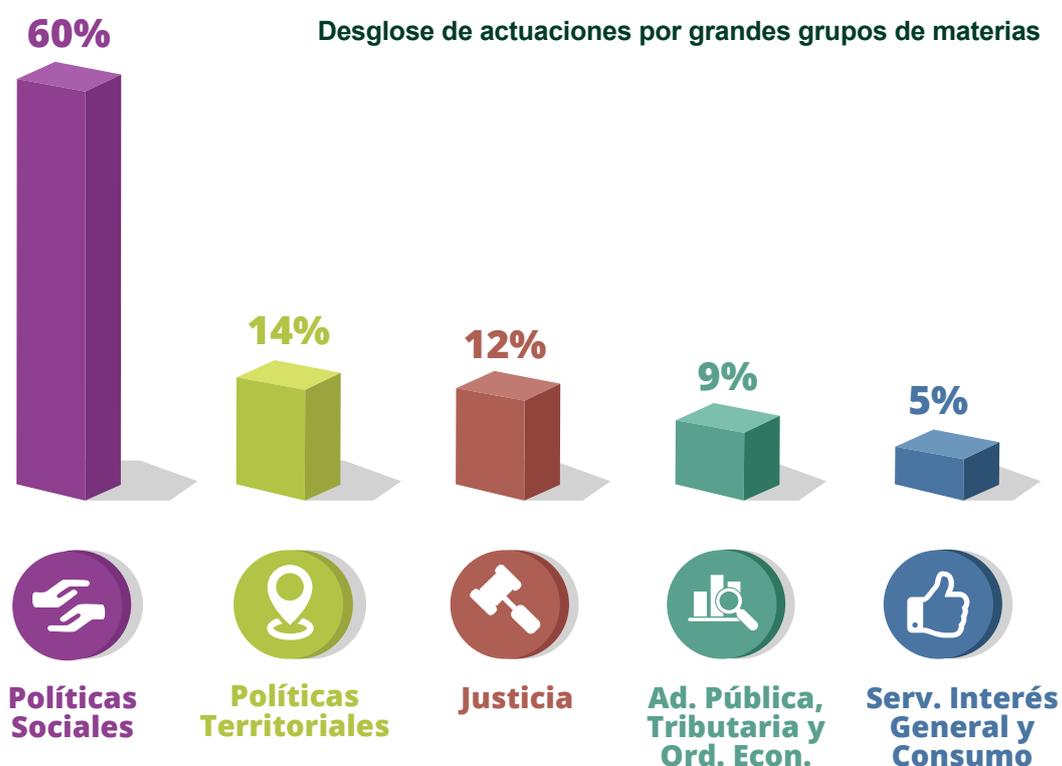
**Comparativamente con respecto al ejercicio 2014, la actividad global ha supuesto un ligero ascenso del total de las quejas y consultas tramitadas.** No obstante, se observa un incremento de la labor de mediación de la Oficina del Defensor (458 mediaciones, un 9% más que el año 2014), y de las quejas de oficio (229, 28% más que el año anterior).

#### EVOLUCIÓN DE QUEJAS Y CONSULTAS POR AÑO



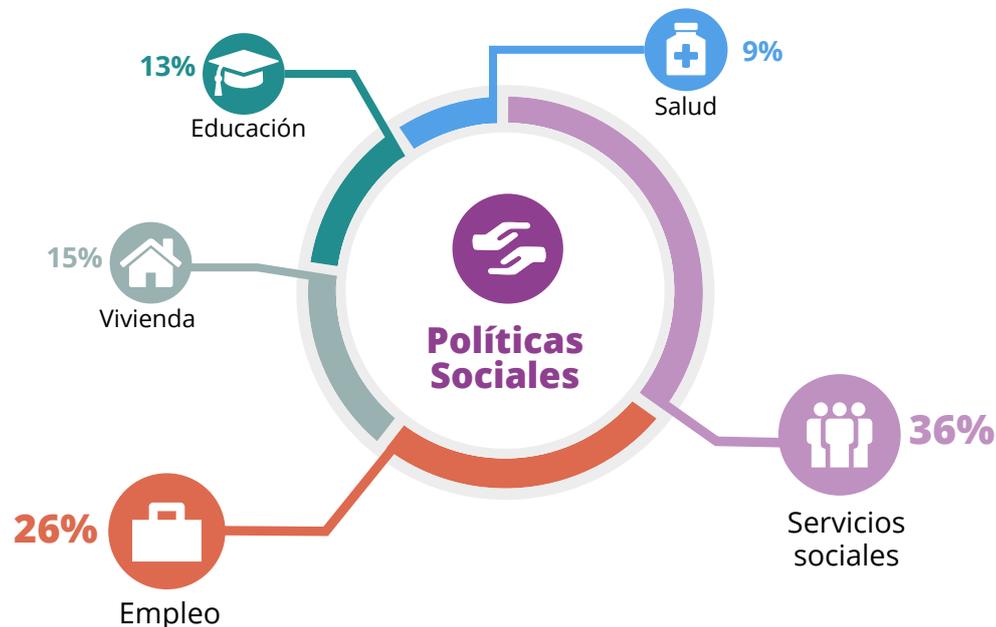
### 6.2.2 Un 60% sobre vulneración de derechos sociales

Un año más, la actuación del Defensor del Pueblo Andaluz ha seguido caracterizada por las materias que afectan directamente al Estado del Bienestar, que han copado el 60% del total de nuestras actuaciones, seguidas de las relacionadas con la sostenibilidad de nuestras ciudades y territorio -“políticas territoriales”- y, en un tercer lugar, las reclamaciones ciudadanas en materia de justicia.



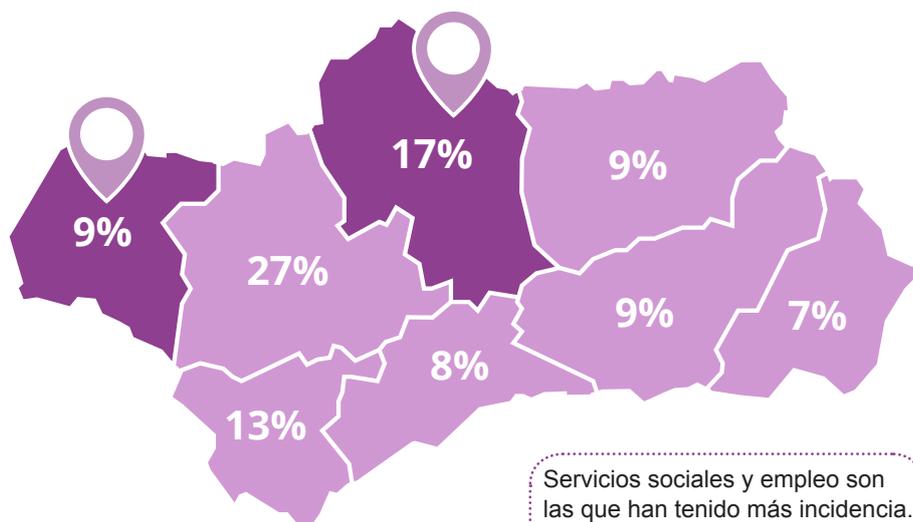
El detalle del desglose de las submaterias que engloban cada uno de estos grandes bloques temáticos, en relación con la provincia, ofrece la siguiente serie de gráficos.

DESGLOSE DE ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "POLÍTICAS SOCIALES":



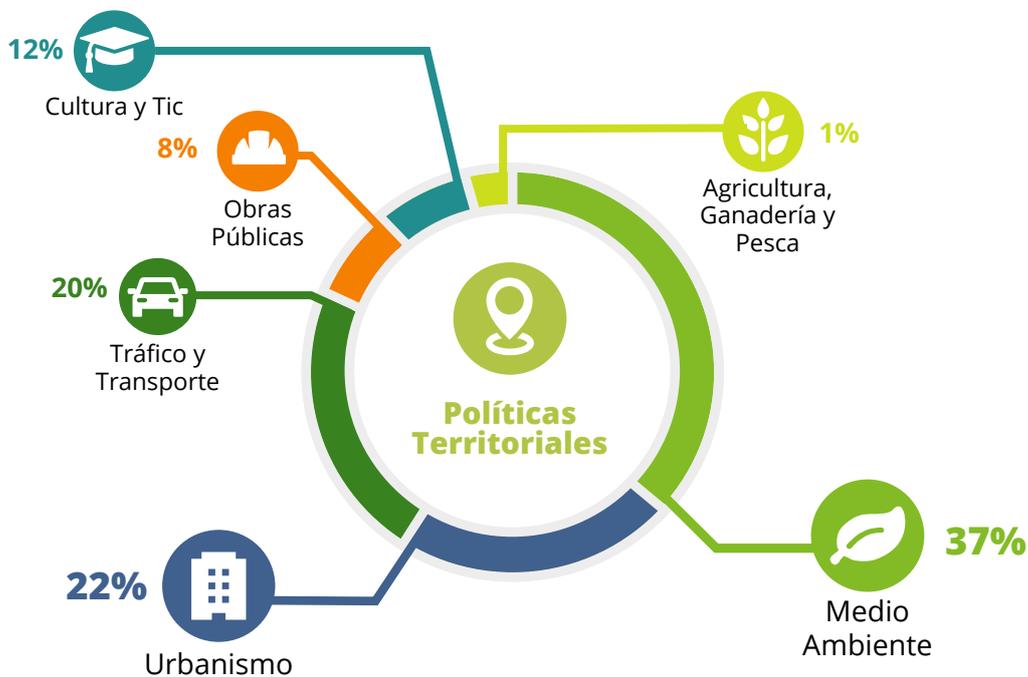
ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "POLÍTICAS SOCIALES" POR PROVINCIAS:

Políticas Sociales



Servicios sociales y empleo son las que han tenido más incidencia. Las provincias más afectadas, siempre en relación a su peso poblacional, han sido Córdoba y Huelva.

DESGLOSE DE ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "POLÍTICAS TERRITORIALES":



ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "POLÍTICAS TERRITORIALES" POR PROVINCIAS:

Políticas Territoriales



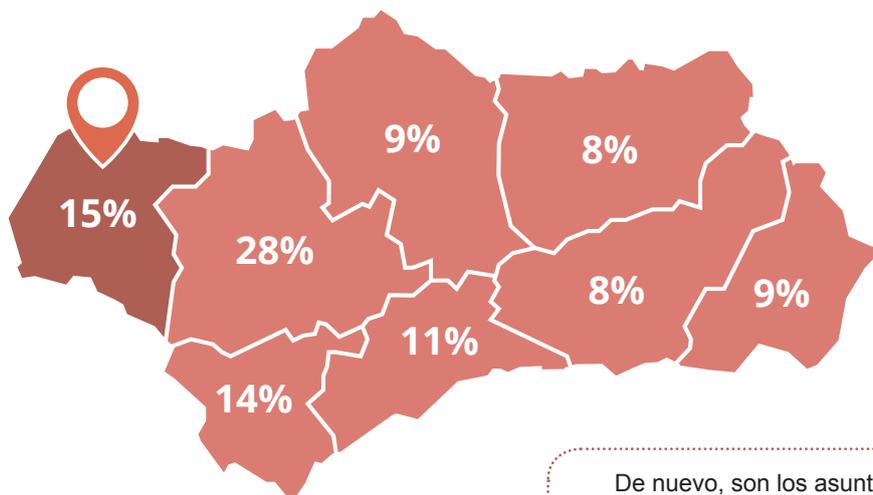
Destacan las actuaciones en medio ambiente, urbanismo y tráfico y transporte. Son significativas, en relación a su peso poblacional, las provincias de Jaén, Granada y Córdoba.

DESGLOSE DE ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "JUSTICIA":



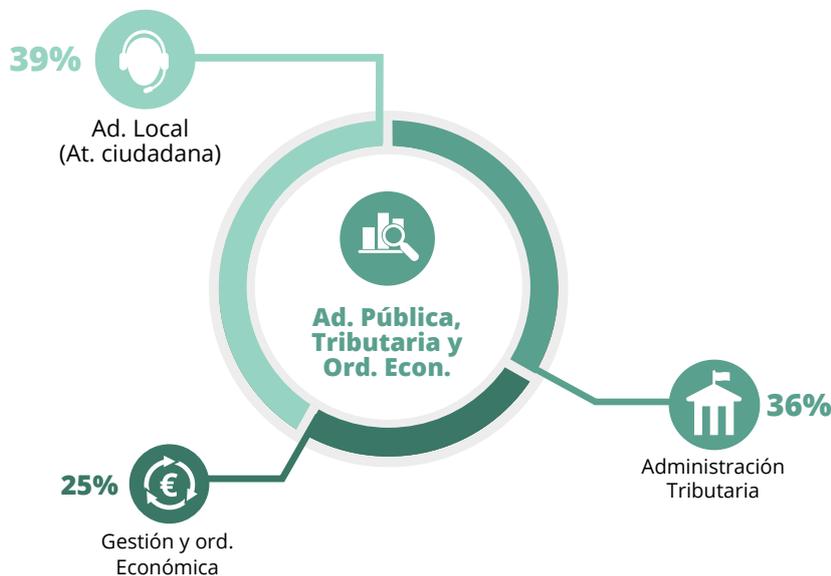
ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "JUSTICIA" POR PROVINCIAS:

Justicia



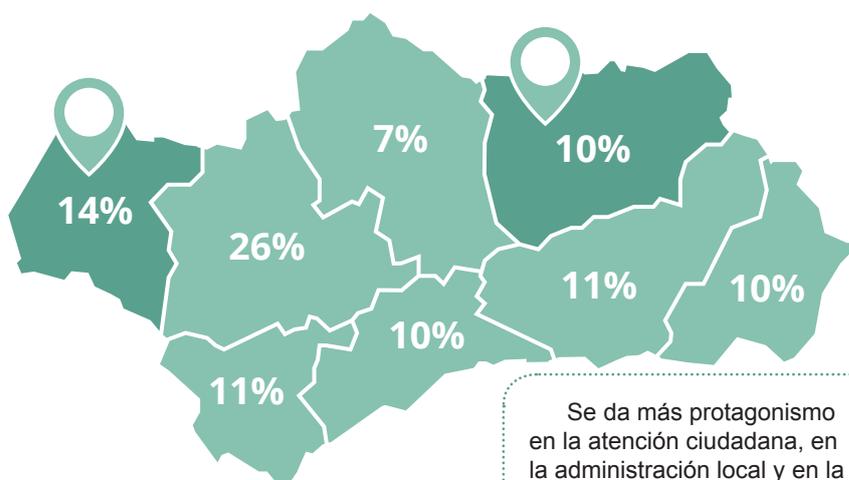
De nuevo, son los asuntos relacionados con la administración de justicia sobre los que más hemos actuado. Destaca en relación a su peso poblacional el número de actuaciones en la provincia de Huelva.

DESGLOSE DE ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA":



ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUTARIAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA" POR PROVINCIAS:

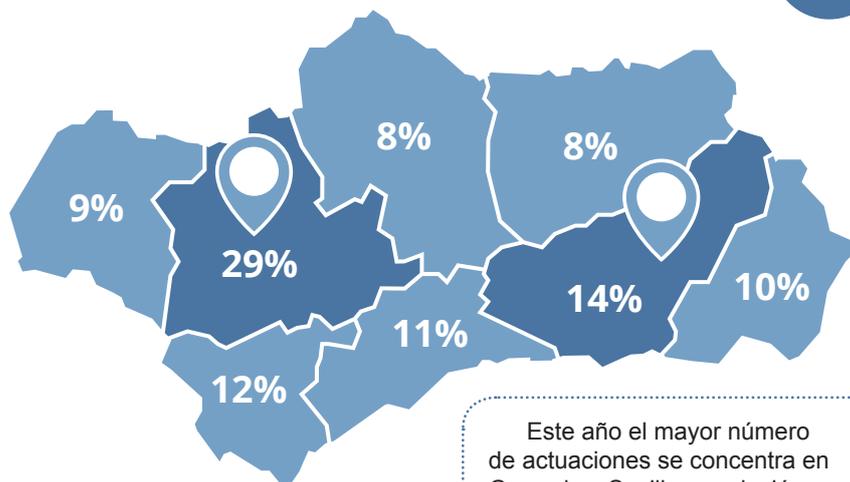
Administración Pública,  
Tributaria y Ordenación  
Económica



Se da más protagonismo en la atención ciudadana, en la administración local y en la administración tributaria. Huelva y Jaén las más afectadas en relación a su peso poblacional.

ACTUACIONES EN EL GRUPO DE MATERIA "CONSUMO" POR PROVINCIAS:

Serv. Interés General y Consumo

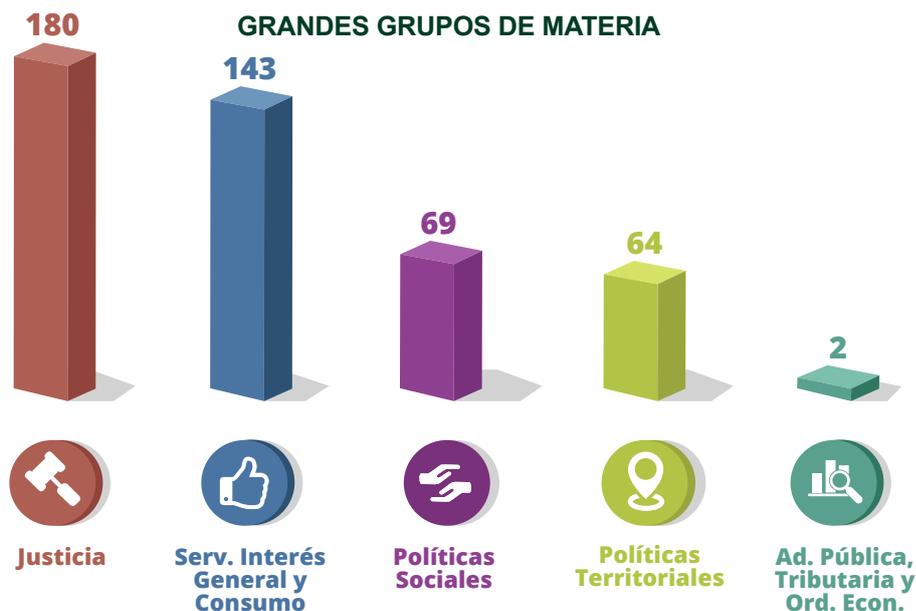


Este año el mayor número de actuaciones se concentra en Granada y Sevilla en relación a su peso poblacional.

6.2.3 Mediaciones

La labor de mediación de la Oficina del dPA con un total de 458 actuaciones, sigue siendo muy significativa en la Institución y ha supuesto un incremento del 9% con respecto al año anterior.

DISTRIBUCIÓN DE LAS MEDIACIONES POR GRANDES GRUPOS DE MATERIA

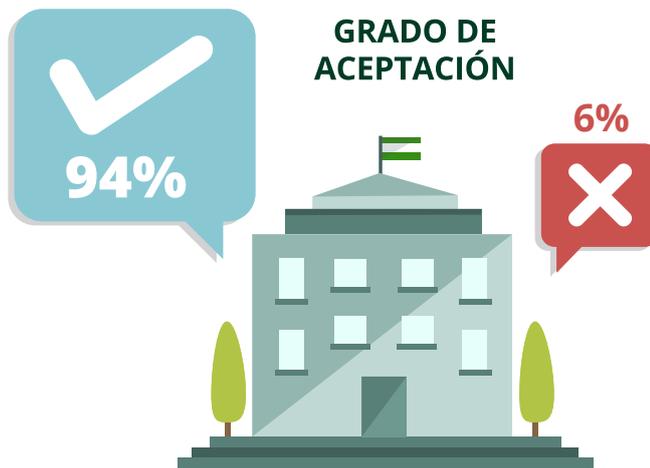


6.3 NUESTROS RESULTADOS

6.3.1 La Administración acepta nuestra actuación en el 94% de los casos cerrados donde se había detectado irregularidad

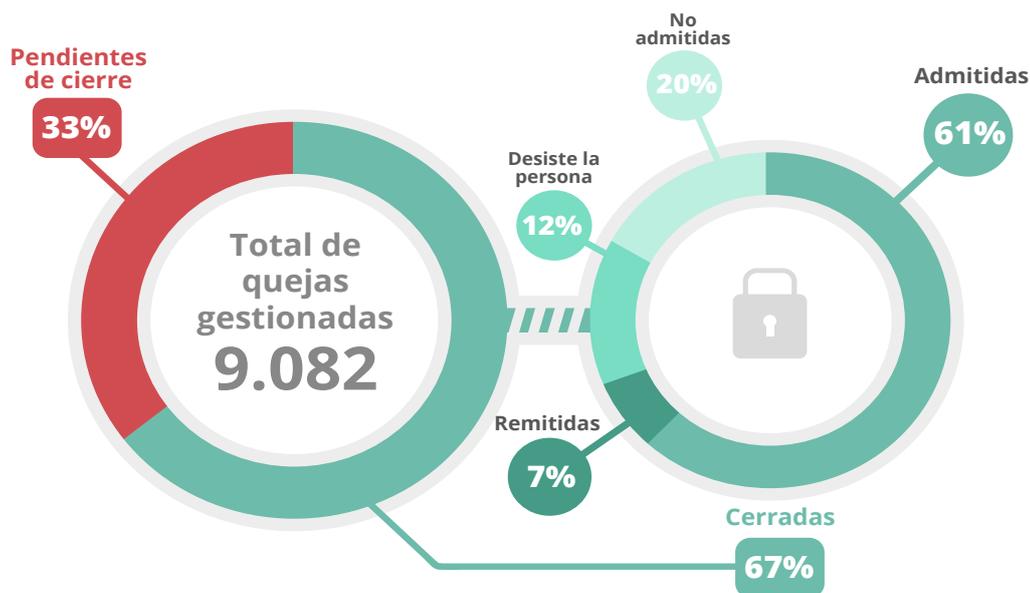
De los 3.676 casos admitidos a trámite y cerrados en este ejercicio, en 2.093 se ha detectado que existe irregularidad de la Administración. [Ver tabla Anexo-pág. 536](#)

De ellos, en un 94% se ha aceptado nuestra actuación y hemos logrado que el asunto se haya solucionado o se encuentre en vías de solución. Solo en el 6% de los casos no se han atendido nuestras resoluciones y hemos dado cuenta de este hecho al Parlamento.



Frente a ello, otros 1.386 asuntos se han resuelto sin que hubiera una actuación incorrecta por parte de la Administración, lo que supone casi el 38% de los casos admitidos a trámite.

El resto de supuestos, hasta completar la casi totalidad de los 6.070 expedientes cerrados en 2015 lo conforman 1.190 quejas no admitidas por diferentes causas; 746 donde la persona ha desistido y 458 quejas que hemos remitido a otros organismos por no ser competencia de nuestra actuación. [Ver tablas Anexo-págs. 537 y 538.](#)



### 6.3.2 Resultados positivos de nuestra actividad (87%)

Nuestras actuaciones han resultado positivas en mayor o menor medida a gran parte de la ciudadanía que ha acudido a nosotros, ya fuera por la resolución de su problema, ya fuera por su asesoramiento e información de sus derechos para un correcto ejercicio.

La casi totalidad de las 9.343 consultas recibidas y un 68% de las quejas cerradas han dado lugar a actuaciones que han reportado alguna ayuda a las cerca de 29.000 personas que se han dirigido a esta Institución.

Ello, además de otros aspectos de nuestra actividad como:

- **Actuaciones de presenciales de promoción y divulgación de derechos (498)**
- **Reuniones con colectivos, asociaciones, entidades del tercer sector (277)**
- **510.225 visitas a nuestra página web**
- **Nuestras entradas en redes sociales (una media de 7 diarias)**



### 6.3.3 Un 74% de colaboración de las administraciones

La principal valoración que hemos de manifestar es el normal desarrollo, en la mayoría de los casos, de los cauces de colaboración de las Administraciones Públicas con el Defensor del Pueblo Andaluz en el desempeño de sus funciones, que alcanza el 74%.

Si bien, de las 3.911 peticiones de informe, hemos obtenido respuesta tras reiterar por segunda vez esta colaboración en 890 casos (23%), y en 108 (3%) ocasiones ha sido necesario dirigir escritos de Advertencia ante la persistencia en no enviar la información.

En total, en 998 casos el retraso de las administraciones públicas en el cumplimiento de sus deberes de informar, retrasa o impide poder actuar ante el problema que nos hace llegar un ciudadano o ciudadana. Aunque esta cifra supone que en un 26% de los casos podemos entender una inadecuada colaboración de las administraciones en los plazos de respuesta, no renunciamos a solicitar un mayor esfuerzo por acercarnos a lo legalmente exigible.

Esa colaboración se sustancia en las peticiones de información que dirigimos a las Administraciones, habiéndose recibido en este 3.803 informes antes de realizar una Advertencia (el 97% de los 3.911 escritos realizados por la Institución para atender la demanda ciudadana).



## ANEXO

## Distribución de Quejas Gestionadas en el año por Materias y Causas de Conclusión

Áreas de Actuación	Total Quejas iniciadas en el año	Total Quejas procedentes de años anteriores	Total Quejas Gestionadas	Estado		Desglose Concluidas.			
				En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Desistimientos	Remitidas
Administración de Justicia	244	61	305	61	244	94	115	26	9
Agricultura, Ganadería y Pesca	14	5	19	4	15	10	2	2	1
Administraciones Tributarias	197	94	291	82	209	110	43	26	30
Cultura y Deportes	62	72	134	96	38	25	6	6	1
Consumo	256	177	433	138	295	174	52	64	5
Dependencia	220	320	540	211	329	279	25	24	1
Educación	565	167	732	165	567	250	148	57	112
Extranjería	87	15	102	14	88	21	10	5	52
Igualdad de Género	23	17	40	22	18	9	3	5	1
Información y Atención al Ciudadano	1	-	1	-	1	-	1	-	-
Medio Ambiente	304	260	564	221	343	270	39	29	5
Menores	381	97	478	187	291	147	110	33	1
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	134	69	203	58	145	86	43	12	4
Obras Públicas y Expropiaciones	78	56	134	68	66	38	9	8	11
Políticas Activas de Empleo	99	52	151	33	118	79	13	26	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	85	21	106	15	91	29	32	9	21
Personal del Sector Público	1.273	328	1.601	405	1.196	893	229	58	16
Prisiones	211	54	265	59	206	130	36	15	25
Salud	301	170	471	161	310	202	60	46	2
Seguridad Social	105	12	117	17	100	11	10	7	72
Servicios Sociales	399	231	630	174	456	253	60	137	6
Tic y Medios de Comunicación	17	8	25	5	20	13	7	-	-
Trabajo	186	15	201	22	179	85	40	16	38
Tráfico y Transportes	186	85	271	65	206	135	25	19	27
Urbanismo	163	121	284	119	165	126	25	13	1
Vivienda	441	405	846	472	374	207	47	103	17
Pendiente de Determinar	138	-	138	138	-	-	-	-	-
<b>Totales</b>	<b>6.170</b>	<b>2.912</b>	<b>9.082</b>	<b>3.012</b>	<b>6.070</b>	<b>3.676</b>	<b>1.190</b>	<b>746</b>	<b>458</b>

## Distribución de Quejas Iniciadas en el año por Materias y Causas de Conclusión

Áreas de Actuación	Inst. de parte	Oficio	Totales	Estado		Desglose Concluidas.			
				En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Desistimientos	Remitidas
Administración de Justicia	225	19	244	52	192	54	109	21	8
Agricultura, Ganadería y Pesca	14	-	14	3	11	6	2	2	1
Administraciones Tributarias	195	2	197	60	137	53	42	14	28
Cultura y Deportes	51	11	62	38	24	14	6	3	1
Consumo	249	7	256	113	143	52	48	38	5
Dependencia	217	3	220	130	90	57	20	12	1
Educación	531	34	565	152	413	121	143	41	108
Extranjería	86	1	87	14	73	12	7	5	49
Igualdad de Género	14	9	23	13	10	3	3	4	-
Información y Atención al Ciudadano	1	-	1	-	1	-	1	-	-
Medio Ambiente	285	19	304	163	141	77	35	24	5
Menores	352	29	381	180	201	71	103	26	1
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	132	2	134	47	87	37	41	5	4
Obras Públicas y Expropiaciones	72	6	78	45	33	11	8	4	10
Políticas Activas de Empleo	97	2	99	30	69	38	13	18	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	80	5	85	12	73	18	31	5	19
Personal del Sector Público	1.249	24	1.273	402	871	598	210	47	16
Prisiones	201	10	211	52	159	93	32	10	24
Salud	286	15	301	136	165	77	53	33	2
Seguridad Social	105	-	105	15	90	7	9	7	67
Servicios Sociales	396	3	399	152	247	109	55	79	4
Tic y Medios de Comunicación	17	-	17	4	13	6	7	-	-
Trabajo	183	3	186	21	165	75	40	12	38
Tráfico y Transportes	182	4	186	55	131	70	23	11	27
Urbanismo	153	10	163	89	74	40	24	9	1
Vivienda	432	9	441	305	136	35	38	47	16
Pendiente de Determinar	136	2	138	138	-	-	-	-	-
<b>Totales</b>	<b>5.941</b>	<b>229</b>	<b>6.170</b>	<b>2.421</b>	<b>3.749</b>	<b>1.734</b>	<b>1.103</b>	<b>477</b>	<b>435</b>

Distribución de Quejas Iniciadas en años anteriores por Materias y Causas de Conclusión							
Áreas de Actuación	Totales	Estado		Desglose Concluidas			
		En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Desistimientos	Remitidas
Administración de Justicia	61	9	52	40	6	5	1
Agricultura, Ganadería y Pesca	5	1	4	4	-	-	-
Administraciones Tributarias	94	22	72	57	1	12	2
Cultura y Deportes	72	58	14	11	-	3	-
Consumo	177	25	152	122	4	26	-
Dependencia	320	81	239	222	5	12	-
Educación	167	13	154	129	5	16	4
Extranjería	15	-	15	9	3	-	3
Igualdad de Género	17	9	8	6	-	1	1
Información y Atención al Ciudadano	-	-	-	-	-	-	-
Medio Ambiente	260	58	202	193	4	5	-
Menores	97	7	90	76	7	7	-
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	69	11	58	49	2	7	-
Obras Públicas y Expropiaciones	56	23	33	27	1	4	1
Políticas Activas de Empleo	52	3	49	41	-	8	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	21	3	18	11	1	4	2
Personal del Sector Público	328	3	325	295	19	11	-
Prisiones	54	7	47	37	4	5	1
Salud	170	25	145	125	7	13	-
Seguridad Social	12	2	10	4	1	-	5
Servicios Sociales	231	22	209	144	5	58	2
Tic y Medios de Comunicación	8	1	7	7	-	-	-
Trabajo	15	1	14	10	-	4	-
Tráfico y Transportes	85	10	75	65	2	8	-
Urbanismo	121	30	91	86	1	4	-
Vivienda	405	167	238	172	9	56	1
Pendiente de Determinar	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>2.912</b>	<b>591</b>	<b>2.321</b>	<b>1.942</b>	<b>87</b>	<b>269</b>	<b>23</b>

<b>Resumen Gestión de Quejas</b>				
<b>2015</b>	<b>Año en curso</b>	<b>Años Anteriores</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Resumen Gestión</b>	6.170	2.912	9.082	100,00%
Pendientes de Cierre	2.421	591	3.012	33,16%
Cerradas	3.749	2.321	6.070	66,84%
<b>Desglose de Cerradas</b>	<b>Año en curso</b>	<b>Años Anteriores</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Porcentaje por Desglose</b>
Admitidas a trámite	1.734	1.942	3.676	60,56%
Estima razón reclamante	922	1.171	2.093	56,94%
No existe irregularidad	746	640	1.386	37,70%
Otras causas	66	131	197	5,36%
No Admitidas con asesoramiento al interesado	1.103	87	1.190	19,60%
Desiste la persona interesada	477	269	746	12,29%
Remitidas a otras Instancias	435	23	458	7,55%

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Análisis de las Causas de Cierre de las Quejas Gestionadas				
Causa de Cierre	Año en curso	Años anteriores	Total	%
- Administración acepta -	900	1.081	1.981	32,64%
Admón. acepta pretensión	288	269	557	9,18%
Admón. acepta resolución	34	208	242	3,99%
Admón. acepta silencio	77	48	125	2,06%
Aceptada Resolución de Mediación	-	2	2	
Cierre tras Resolución de Posicionamiento Institucional	1	-	1	0,02%
Acepta recordat.sobre silencio	2	4	6	0,10%
En vías de solución	498	550	1.048	17,27%
- Inclusión en Informe Anual -	18	74	92	1,52%
Informe Especial	-	2	2	0,03%
Artículo 15	13	12	25	
Artículo 18	-	2	2	0,03%
Artículo 29	5	58	63	1,04%
- Finalizadas tras tramitación -	816	787	1.603	26,41%
Desiste	35	45	80	1,32%
Discrepancia Técnica	4	16	20	0,33%
Duplicidad	3	3	6	0,10%
Jurídico-Privada	1	17	18	0,30%
No existe irregularidad	746	640	1.386	22,83%
Rechazada petición de mediación	2	9	11	0,18%
Rechazada Resolución de Mediación	-	11	11	0,18%
Sin competencia	5	5	10	0,16%
Sub-ludice	17	39	56	0,92%
Sin recurrir a la Admón.	3	2	5	0,08%
- En Colaboración con otras Instancias -	435	23	458	7,55%
Remitidas Defensora del Pueblo	433	20	453	7,46%
Remitidas a otras Instancias	2	3	5	0,08%
- No Admitidas a Trámite -	1.103	87	1.190	19,60%
Anónima	10	1	11	0,18%
Duplicidad	35	7	42	0,69%
No existe irregularidad	330	30	360	5,93%
Jurídico-Privada	73	4	77	1,27%
Más de un año	6	-	6	0,10%
Cierre expediente (anulado)	44	2	46	0,76%
Sin competencia	151	8	159	2,62%
Sub-ludice	203	16	219	3,61%
Sin interés legítimo	11	-	11	0,18%
Sin pretensión	44	4	48	0,79%
Sin recurrir a la Admón.	196	15	211	3,48%
- Desistimientos -	477	269	746	12,29%
Rechazada solicitud de mediación	5	-	5	0,08%
Sin dirección/domicilio	29	-	29	0,48%
No Subsanación (completa datos/ratifica)	337	236	573	9,44%
Desiste	106	33	139	2,29%
<b>SUMA TOTAL</b>	<b>3.749</b>	<b>2.321</b>	<b>6.070</b>	<b>100,00%</b>

Análisis de las Causas de cierre por no admisión y desistimientos de las Quejas Gestionadas por Materias																		
Causa	Anónima	Duplicidad	No existe irregularidad	Jurídico-Privada	Más de un año	Sin competencia	Sub-Judice	Sin interés legítimo	Sin pretensión	Sin recurrir a la Admón.	Otros Cierres	SubTotal: No Admisión	Rechazada Mediación	Sin dirección/ domicilio	No Subsanación (completa datos/ratifica)	Desiste	SubTotal: Desistimientos	TOTAL
Administración de Justicia	-	-	19	4	-	60	28	-	-	3	1	115	-	1	23	2	26	141
Agricultura, Ganadería y Pesca	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2	-	2	4
Administraciones Tributarias	-	-	21	-	-	14	-	-	-	7	1	43	-	-	19	7	26	69
Cultura y Deportes	-	-	4	-	-	-	-	-	-	2	-	6	-	-	5	1	6	12
Consumo	-	1	3	24	1	-	7	-	2	14	-	52	5	-	35	24	64	116
Dependencia	1	1	18	-	-	-	-	1	2	1	1	25	-	-	20	4	24	49
Educación	2	-	87	1	-	9	4	4	18	10	13	148	-	1	33	23	57	205
Extranjería	-	2	1	-	-	2	1	-	-	3	1	10	-	-	3	2	5	15
Igualdad de Género	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	3	-	-	2	3	5	8
Información y Atención al Ciudadano	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Medio Ambiente	1	8	15	2	-	1	2	-	5	4	1	39	-	-	29	-	29	68
Menores	1	4	9	6	-	13	53	1	-	23	-	110	-	-	22	11	33	143
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	1	1	22	3	-	5	5	1	-	3	2	43	-	-	8	4	12	55
Obras Públicas y Expropiaciones	-	-	3	-	-	-	4	-	-	-	2	9	-	-	7	1	8	17
Políticas Activas de Empleo	-	1	3	2	-	1	2	-	-	2	2	13	-	-	22	4	26	39
Seguridad Ciudadana y Política Interior	-	-	3	1	-	17	8	-	1	2	-	32	-	-	8	1	9	41
Personal del Sector Público	2	10	50	3	-	8	59	-	9	86	2	229	-	21	28	9	58	287
Prisiones	-	-	7	-	-	6	19	-	-	4	-	36	-	3	11	1	15	51
Salud	-	4	42	2	2	3	2	1	-	3	1	60	-	-	35	11	46	106
Seguridad Social	-	-	-	-	-	4	2	-	1	1	2	10	-	-	6	1	7	17
Servicios Sociales	-	7	14	3	-	-	3	3	4	19	7	60	-	1	120	16	137	197
Tic y Medios de Comunicación	1	-	2	-	-	4	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-	-	7
Trabajo	2	-	4	16	-	5	6	-	2	5	-	40	-	2	13	1	16	56
Tráfico y Transportes	-	2	11	-	2	-	1	-	1	7	1	25	-	-	17	2	19	44
Urbanismo	-	-	10	2	1	-	8	-	-	3	1	25	-	-	13	-	13	38
Vivienda	-	-	10	7	-	6	5	-	3	8	8	47	-	-	92	11	103	150
<b>TOTAL:</b>	<b>11</b>	<b>42</b>	<b>360</b>	<b>77</b>	<b>6</b>	<b>159</b>	<b>219</b>	<b>11</b>	<b>48</b>	<b>211</b>	<b>46</b>	<b>1.190</b>	<b>5</b>	<b>29</b>	<b>573</b>	<b>139</b>	<b>746</b>	<b>1.936</b>

Resoluciones efectuadas en el año por Materias y causas de conclusión												
Área de Actuación	Quejas afectadas	Resoluciones					Estado		Desglose Concluidas			
		Resoluciones. Recordatorio	Resoluciones. ecomendación	Resoluciones. Sugerencia	Resoluciones. Mediación	Total	En trámite	Concluidas	Aceptadas	No Aceptadas	Discrepancia Técnica	Sin Respuesta
Administración de Justicia	12	1	5	8	-	14	2	12	11	-	-	1
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-
Administraciones Tributarias	28	6	171	4	-	182	163	19	18	1	-	-
Cultura y Deportes	5	-	6	-	-	6	4	2	2	-	-	-
Consumo	16	1	3	6	9	19	13	6	3	2	-	1
Dependencia	41	4	39	3	-	46	18	28	27	1	-	-
Educación	11	1	7	11	-	19	3	16	13	2	1	-
Igualdad de Género	3	-	2	1	-	3	2	1	1	-	-	-
Medio Ambiente	48	3	46	8	-	57	28	29	22	3	1	3
Menores	21	-	18	3	-	21	9	12	11	-	1	-
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	25	6	23	-	-	29	11	18	15	1	-	2
Obras Públicas y Expropiaciones	10	-	7	4	-	11	8	3	3	-	-	-
Políticas Activas de Empleo	7	-	10	1	-	11	3	8	8	-	-	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	3	-	1	2	-	3	1	2	1	1	-	-
Personal del Sector Público	12	-	10	2	-	12	5	7	6	-	1	-
Prisiones	2	-	-	2	-	2	-	2	1	1	-	-
Salud	23	-	24	2	-	26	18	8	4	4	-	-
Seguridad Social	1	-	2	-	-	2	-	2	-	2	-	-
Servicios Sociales	16	-	25	2	-	27	19	8	7	1	-	-
Trabajo	3	1	2	-	-	3	-	3	3	-	-	-
Tráfico y Transportes	17	2	10	157	-	169	156	13	7	2	3	1
Urbanismo	27	5	48	2	-	55	40	15	8	2	1	4
Vivienda	9	-	6	2	1	9	8	1	1	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>341</b>	<b>30</b>	<b>466</b>	<b>220</b>	<b>10</b>	<b>727</b>	<b>512</b>	<b>215</b>	<b>172</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>12</b>

## Distribución Geográfica del Objeto de las Quejas, iniciadas en el año, por Materias

Área de Actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Comunidad Andaluca	Total Andalucía	Otras Provincias Españolas	Nacional	Extranjero	Sin Municipio Afectado	Sin Determinar	Total
Personal del Sector Público	14	23	334	17	14	17	30	69	713	1.231	-	15	-	27	-	1273
Educación	29	74	22	30	16	17	42	136	76	442	1	20	-	101	1	565
Vivienda	10	34	22	13	13	16	40	194	1	343	2	-	-	96	-	441
Servicios Sociales	18	51	37	21	12	17	42	183	10	391	1	-	1	5	1	399
Menores	14	33	22	26	15	18	29	78	21	256	2	7	-	116	-	381
Medio Ambiente	21	47	14	33	10	15	30	125	8	303	-	-	-	1	-	304
Salud	7	46	13	30	17	11	44	92	30	290	1	1	-	9	-	301
Consumo	13	38	13	31	8	11	45	84	2	245	2	-	-	9	-	256
Administración de Justicia	25	34	17	18	18	17	36	67	2	234	4	4	1	1	-	244
Dependencia	5	18	11	18	12	6	11	130	7	218	2	-	-	-	-	220
Prisiones	3	41	17	14	18	7	13	74	7	194	8	4	3	2	-	211
Administraciones Tributarias	12	18	5	19	14	6	41	60	9	184	1	3	-	9	-	197
Trabajo	5	16	6	9	1	9	10	49	78	183	1	-	-	1	1	186
Tráfico y Transportes	9	14	3	20	10	8	25	90	5	184	1	1	-	-	-	186
Urbanismo	5	27	7	17	26	9	27	41	3	162	1	-	-	-	-	163
Pendiente de Determinar	-	-	1	-	1	-	2	3	4	11	-	-	-	1	126	138
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	5	17	6	17	9	10	16	40	12	132	-	-	-	2	-	134
Seguridad Social	5	22	13	4	5	8	9	34	2	102	-	1	1	1	-	105
Políticas Activas de Empleo	-	15	10	9	3	7	15	32	8	99	-	-	-	-	-	99
Extranjería	2	4	2	5	1	-	12	20	-	46	2	32	6	1	-	87
Seguridad Ciudadana y Política Interior	2	12	6	7	10	1	7	29	7	81	1	3	-	-	-	85
Obras Públicas y Expropiaciones	9	11	3	12	3	7	13	19	-	77	-	-	-	1	-	78
Cultura y Deportes	5	9	8	12	2	3	4	13	5	61	-	-	-	1	-	62
Igualdad de Género	-	4	4	1	-	2	3	8	1	23	-	-	-	-	-	23
Tic y Medios de Comunicación	-	1	1	2	-	-	1	1	9	15	-	-	-	2	-	17
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	2	-	1	3	3	1	3	-	14	-	-	-	-	-	14
Información y Atención al Ciudadano	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
<b>TOTAL:</b>	<b>219</b>	<b>611</b>	<b>597</b>	<b>386</b>	<b>241</b>	<b>225</b>	<b>549</b>	<b>1.674</b>	<b>1.020</b>	<b>5.522</b>	<b>30</b>	<b>91</b>	<b>12</b>	<b>386</b>	<b>129</b>	<b>6.170</b>

Distribución Geográfica del Objeto de las Quejas Gestionadas por Materias																
Área de Actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Comunidad Andaluía	Total Andalucía	Otras Provincias Españolas	Nacional	Extranjero	Sin Municipio Afectado	Sin Determinar	Total
Personal del Sector Público	18	32	358	27	17	23	42	101	936	1.554	-	16	-	31	-	1601
Vivienda	18	89	50	45	37	31	72	397	3	742	2	-	-	100	2	846
Educación	35	99	30	41	19	17	63	199	104	607	1	20	-	103	1	732
Servicios Sociales	28	85	59	42	16	25	70	272	21	618	1	-	1	9	1	630
Medio Ambiente	32	74	26	51	17	90	53	209	10	562	-	1	-	1	-	564
Dependencia	7	40	23	34	20	12	26	324	52	538	2	-	-	-	-	540
Menores	19	41	32	34	23	23	41	110	27	350	2	8	-	118	-	478
Salud	11	77	23	41	20	16	61	151	49	449	2	2	-	18	-	471
Consumo	21	61	19	52	22	22	67	151	4	419	2	1	-	11	-	433
Administración de Justicia	29	41	20	22	21	21	46	85	6	291	4	4	1	5	-	305
Administraciones Tributarias	16	30	9	26	22	11	61	92	11	278	1	3	-	9	-	291
Urbanismo	15	45	27	31	30	16	47	67	5	283	1	-	-	-	-	284
Tráfico y Transportes	12	28	6	29	16	12	33	125	8	269	1	1	-	-	-	271
Prisiones	5	57	18	15	22	8	15	95	11	246	8	6	3	2	-	265
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	10	25	12	18	17	13	21	65	14	195	-	-	-	8	-	203
Trabajo	5	18	7	11	1	12	10	56	78	198	1	-	-	1	1	201
Políticas Activas de Empleo	6	23	13	15	6	9	19	50	9	150	1	-	-	-	-	151
Pendiente de Determinar	-	-	1	-	1	-	2	3	4	11	-	-	-	1	126	138
Obras Públicas y Expropiaciones	13	18	7	18	6	12	26	32	1	133	-	-	-	1	-	134
Cultura y Deportes	6	13	61	13	3	8	4	19	5	132	-	-	-	2	-	134
Seguridad Social	6	24	13	6	5	9	10	38	2	113	-	2	1	1	-	117
Seguridad Ciudadana y Política Interior	4	15	7	9	12	3	9	35	7	101	1	3	-	1	-	106
Extranjería	2	4	2	5	1	4	14	26	1	59	2	34	6	1	-	102
Igualdad de Género	4	6	4	3	-	2	6	12	2	39	1	-	-	-	-	40
Tic y Medios de Comunicación	-	1	2	3	-	-	1	2	13	22	-	-	-	3	-	25
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	3	2	1	3	3	1	4	1	19	-	-	-	-	-	19
Información y Atención al Ciudadano	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1
<b>TOTAL:</b>	<b>323</b>	<b>949</b>	<b>831</b>	<b>592</b>	<b>357</b>	<b>402</b>	<b>821</b>	<b>2.720</b>	<b>1.384</b>	<b>8.379</b>	<b>33</b>	<b>101</b>	<b>12</b>	<b>426</b>	<b>131</b>	<b>9.082</b>

## Relación Firmantes por Municipios Objeto de las Quejas iniciadas en el año

Población	Quejas	Firmantes	Población	Quejas	Firmantes
Ámbito Provincial Almería	24	24	Ámbito Provincial Cádiz	25	25
Adra	13	13	Alcalá de los Gazules	4	4
Albánchez	1	1	Alcalá del Valle	2	3
Albox	3	3	Algeciras	5	5
Almería	54	56	Algeciras	51	53
Almerimar	1	1	Algodonales	1	1
Bayárcal	1	1	Arcos de la Frontera	5	5
Berja	5	5	Barbate	12	299
Carboneras	7	7	Benalup-Casas Viejas	2	2
Cuevas del Almanzora	1	1	Bornos	2	2
El Ejido	15	15	Cádiz	70	72
Fiñana	1	1	Chiclana de la Frontera	39	45
Gádor	1	1	Chipiona	13	13
Garrucha	4	4	Conil de la Frontera	6	7
Huécija	1	1	El Bosque	3	3
Huércal de Almería	7	7	El Gastor	1	1
Huércal-Overa	5	5	El Puerto de Santa María	75	76
La Cañada de San Urbano	2	2	Espera	1	1
La Mojonera	1	1	Jerez de la Frontera	71	120
María	1	1	Jimena de la Frontera	2	2
Mojácar	2	2	La Línea de la Concepción	28	28
Níjar	15	15	Los Barrios	7	7
Olula del Río	1	1	Medina Sidonia	3	3
Oria	2	217	Olvera	1	1
Pechina	1	1	Paterna de Rivera	4	5
Purchena	1	1	Prado del Rey	3	3
Rioja	1	1	Puerto Real	24	24
Roquetas de Mar	26	26	Puerto Serrano	4	4
Vélez Blanco	1	1	Rota	19	19
Vélez Rubio	1	1	San Fernando	33	57
Vera	6	6	San José del Valle	2	2
Vícar	1	1	San Roque	11	11
<b>Total ALMERÍA:</b>	<b>206</b>	<b>423</b>	Sanlúcar de Barrameda	24	24
			Setenil de las Bodegas	1	1
			Tarifa	9	9
			Torre Alhauquime	1	1
			Trebujena	2	2
			Ubrique	6	6
			Vejer de la Frontera	5	6
			Villamartín	3	3
			<b>Total CÁDIZ:</b>	<b>580</b>	<b>955</b>

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Población	Quejas	Firmantes	Población	Quejas	Firmantes
<b>Ámbito Provincial Córdoba</b>	<b>66</b>	<b>66</b>	<b>Ámbito Provincial Granada</b>	<b>38</b>	<b>1.678</b>
Adamuz	1	1	Albolote	16	16
Aguilar de la Frontera	2	2	Albuñán	1	1
Alcaracejos	1	1	Albuñol	1	1
Almodóvar del Río	5	5	Albuñuelas	1	1
Baena	4	4	Aldeire	1	1
Bujalance	7	7	Alfacar	3	3
Cabra	6	6	Alhama de Granada	2	2
Cañete de las Torres	1	1	Alhendín	2	2
Carcabuey	1	1	Almegíjar	1	1
Cardeña	1	1	Almuñécar	13	13
Castro del Río	2	2	Alquife	1	1
Córdoba	357	358	Armillá	4	4
Doña Mencía	1	1	Atarfe	5	5
El Carpio	2	2	Baza	9	6.808
Encinas Reales	3	3	Benalúa	1	1
Espejo	2	2	Benamaurel	1	1
Fernán Núñez	1	1	Cádir	1	1
Fuente Tójar	1	1	Cájar	1	1
Guadalcázar	17	17	Calicasas	1	1
La Carlota	11	11	Caniles	2	2
La Granjuela	1	1	Capileira	1	1
La Rambla	2	2	Carataunas	1	1
Los Blázquez	1	1	Cenes de la Vega	2	2
Lucena	10	10	Chauchina	2	2
Luque	4	4	Cijuela	1	1
Montalbán de Córdoba	1	1	Cogollos de Guadix	1	1
Montilla	6	6	Cogollos de la Vega	2	2
Montoro	4	4	Cortes de Baza	1	1
Nueva Carteya	2	2	Cortes y Graena	1	1
Obejo	2	2	Cúllar Vega	6	6
Palma del Río	11	11	Dílar	1	1
Peñarroya-Pueblonuevo	2	2	Dúrcal	1	1
Posadas	4	4	El Valle	2	2
Pozoblanco	20	20	Escúzar	1	1
Priego de Córdoba	8	8	Fonelas	1	1
Puente Genil	9	9	Fuente Vaqueros	1	1
Rute	1	1	Galera	2	2
San Sebastián de los Balles- teros	1	1	Gójar	3	3
Santaella	1	1	Gor	1	1
Torrecampo	1	1	Granada	121	149
Villa del Río	1	1	Guadahortuna	1	1
Villafranca de Córdoba	2	2	Guadix	6	6
Villaviciosa de Córdoba	1	2	Gualchos	4	4
<b>Total CÓRDOBA:</b>	<b>587</b>	<b>589</b>	Güéjar Sierra	1	1
			Huélago	1	1
			Huétor Vega	6	6

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Población	Quejas	Firmantes	Población	Quejas	Firmantes
Huétor-Tájar	1	1	<b>Ámbito Provincial Huelva</b>	<b>39</b>	<b>64</b>
Íllora	1	1	Aljaraque	11	11
Jayena	1	1	Almonte	11	11
Jerez del Marquesado	1	1	Aracena	5	5
La Zubia	5	5	Arroyomolinos de León	1	1
Lanjarón	3	3	Ayamonte	9	9
Las Gabias	6	6	Beas	1	1
Loja	8	9	Bollullos Par del Condado	3	3
Lugros	1	1	Bonares	2	2
Maracena	4	4	Cala	2	2
Moclín	1	1	Cañaveral de León	2	2
Molvízar	5	5	Cartaya	28	29
Monachil	1	1	El Granado	1	1
Montefrío	1	1	Encinasola	1	1
Montillana	1	1	Escacena del Campo	1	1
Moraleta de Zafayona	1	1	Galaroza	2	2
Motril	18	1.665	Gibraleón	1	1
Nívar	1	1	Huelva	74	74
Ogijares	5	5	Isla Cristina	10	10
Órgiva	4	4	La Palma del Condado	6	6
Padul	4	4	Lepe	5	5
Piñar	1	1	Minas de Riotinto	1	1
Puebla de Don Fadrique	2	2	Niebla	1	1
Pulianas	2	2	Palos de la Frontera	1	1
Purullena	2	23	Paterna del Campo	1	1
Rubite	1	1	Puebla de Guzmán	1	1
Salobreña	5	5	Punta Umbría	7	7
Santa Fe	8	8	San Juan del Puerto	1	1
Trevélez	1	1	Valverde del Camino	2	2
Ugíjar	1	1	Villalba del Alcor	2	2
Vegas del Genil	1	1	Villanueva de las Cruces	1	1
<b>Total GRANADA:</b>	<b>373</b>	<b>10.509</b>	Zalamea la Real	1	1
			<b>Total HUELVA:</b>	<b>234</b>	<b>260</b>

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Población	Quejas	Firmantes	Población	Quejas	Firmantes
<b>Ámbito Provincial Jaén</b>	<b>26</b>	<b>26</b>	La Puerta de Segura	1	1
Albanchez de Mágina	1	1	Linares	19	19
Alcalá la Real	8	8	Los Villares	1	1
Aldeaquemada	1	1	Lupión	1	1
Andújar	18	48	Mancha Real	3	3
Arjona	1	1	Marmolejo	1	1
Arjonilla	2	2	Martos	1	1
Arroyo del Ojanco	1	1	Mengíbar	2	2
Baeza	5	5	Orcera	1	1
Bailén	1	1	Peal de Becerro	4	4
Bedmar y Garcéz	1	1	Pozo Alcón	2	2
Begíjar	1	1	Puente de Génave	1	1
Cambil	1	1	Rus	1	1
Canena	2	2	Santiago de Calatrava	1	1
Cárcheles	6	6	Segura de la Sierra	1	1
Castellar	1	1	Siles	1	1
Castillo de Locubín	1	1	Torreblascopedro	1	10
Cazalilla	1	1	Torredelcampo	1	1
Cazorla	3	3	Torredonjimeno	4	4
Chilluévar	2	2	Torreperogil	2	2
Fuensanta de Martos	1	1	Úbeda	10	10
Huelma	1	1	Valdepeñas de Jaén	1	1
Huesa	2	2	Vilches	1	1
Jaén	45	45	Villacarrillo	2	2
Jamilena	2	2	Villanueva del Arzobispo	1	1
Jódar	3	3	Villatorres	1	1
La Carolina	10	11	<b>Total JAÉN:</b>	<b>213</b>	<b>253</b>
La Iruela	1	1			

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

<b>Población</b>	<b>Quejas</b>	<b>Firmantes</b>
<b>Ámbito Provincial Málaga</b>	<b>49</b>	<b>1.286</b>
Alameda	1	1
Alcaucín	3	3
Algatocín	1	2
Alhaurín de la Torre	26	26
Alhaurín El Grande	7	7
Almogía	1	1
Álora	3	3
Alozaina	1	1
Antequera	12	12
Archidona	3	3
Ardales	1	1
Arenas	1	1
Arriate	3	3
Benahavís	1	1
Benalauría	1	3
Benalmádena	17	17
Benamocarra	1	1
Campillos	1	1
Cártama	7	7
Casares	3	3
Coín	5	5
Colmenar	2	3
Cortes de la Frontera	1	68
Estepona	24	25
Frigiliana	1	1
Fuengirola	16	16
Guaro	1	1
Humilladero	2	2
Iznate	2	2
Lagos	1	1
Macharaviaya	1	1
Málaga	184	299
Manilva	5	5
Marbella	35	35
Mijas	22	23
Moclinejo	8	8
Mollina	1	1
Nerja	7	7
Ojén	1	1
Rincón de la Victoria	5	5
Ronda	9	9
Torremolinos	26	26
Torrox	2	2
Valle de Abdalajís	1	1
Vélez Málaga	21	21
Villanueva de Algaidas	1	1
Villanueva del Rosario	1	1
Yunquera	3	3
<b>Total MÁLAGA:</b>	<b>531</b>	<b>1.956</b>

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Población	Quejas	Firmantes	Población	Quejas	Firmantes
<b>Ámbito Provincial Sevilla</b>	<b>311</b>	<b>316</b>	La Puebla de Cazalla	2	2
Aguadulce	1	1	La Puebla de los Infantes	1	1
Alanís	2	2	La Puebla del Río	7	7
Albaida del Aljarafe	1	1	La Rinconada	14	14
Alcalá de Guadaíra	49	52	Las Cabezas de San Juan	3	3
Alcalá del Río	10	10	Las Navas de la Concepción	1	1
Alcolea del Río	4	4	Lebrija	12	12
Algámitas	1	1	Lora de Estepa	2	2
Almadén de la Plata	2	2	Lora del Río	6	6
Almensilla	6	121	Los Corrales	2	2
Arahal	8	8	Los Molares	2	2
Aznalcázar	3	25	Los Palacios y Villafranca	10	10
Aznalcóllar	1	1	Mairena del Alcor	5	5
Benacazón	4	389	Mairena del Aljarafe	20	22
Bollullos de la Mitación	4	4	Marchena	4	4
Bormujos	8	8	Marinaleda	2	2
Brenes	7	7	Montellano	4	4
Burguillos	11	11	Morón de la Frontera	59	59
Camas	20	20	Olivares	7	7
Cantillana	9	9	Osuna	9	28
Cañada Rosal	1	2	Palomares del Río	6	6
Carmona	21	21	Paradas	1	1
Carrión de los Céspedes	5	5	Peñaflor	2	2
Casariche	1	1	Pilas	7	7
Castilblanco de los Arroyos	10	14	Pruna	1	1
Castilleja de Guzmán	1	1	Salteras	7	7
Castilleja de la Cuesta	14	14	San Juan de Aznalfarache	18	18
Cazalla de la Sierra	2	2	Sanlúcar la Mayor	33	46
Coria del Río	19	19	Santiponce	4	4
Dos Hermanas	50	52	Sevilla	612	643
Écija	24	24	Tocina	3	3
El Coronil	3	3	Tomares	17	17
El Cuervo de Sevilla	7	7	Umbrete	7	7
El Pedroso	4	4	Utrera	23	23
El Viso del Alcor	1	1	Valencina de la Concepción	1	1
Espartinas	17	17	Villamanrique de la Condesa	1	1
Estepa	4	4	Villanueva del Ariscal	3	3
Fuentes de Andalucía	1	1	Villanueva del Río y Minas	6	6
Gelves	7	7	Villaverde del Río	4	4
Gerena	5	5	<b>Total SEVILLA:</b>	<b>1.614</b>	<b>2.233</b>
Gines	8	13			
Guadalcanal	1	1			
Guillena	4	4			
Herrera	4	4			
Huévar del Aljarafe	4	16			
La Algaba	4	4			
La Luisiana	2	2			

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Población	Quejas	Firmantes
Andalucía	957	1.606
<b>Total ÁMBITO AUTONÓMICO:</b>	<b>957</b>	<b>1.606</b>
España	90	91
<b>Total ÁMBITO ESTATAL:</b>	<b>90</b>	<b>91</b>
Ámbito Provincial Palma de Mallorca	2	2
Palma de Mallorca	1	1
<b>Total BALEARES:</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
Malgrat de Mar	1	1
<b>Total BARCELONA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
A Coruña	1	1
<b>Total LA CORUÑA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Ámbito Provincial León	2	2
<b>Total LEÓN:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Ámbito Provincial Madrid	1	1
Madrid	8	8
<b>Total MADRID:</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
Santander	2	2
<b>Total CANTABRIA:</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Picassent	1	1
<b>Total VALENCIA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Medina del Campo	1	1
<b>Total VALLADOLID:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Bilbao	1	1
<b>Total VIZCAYA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Ámbito Provincial Ceuta	3	3
Ceuta	5	5
<b>Total CEUTA:</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Melilla	1	1
<b>Total MELILLA:</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Bélgica	1	1
Ecuador	2	2
Estados Unidos	1	1
Francia	1	1
Marruecos	1	1
Portugal	3	3
República Dominicana	3	3
<b>Total EXTRANJERO:</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
Municipio Objeto del Expediente sin Determinar	129	129
<b>Total SIN DETERMINAR:</b>	<b>129</b>	<b>129</b>
Sin municipio conocido afectado	385	388
<b>Total SIN MUNICIPIO:</b>	<b>385</b>	<b>388</b>
Quejas de Oficio	229	0
<b>Total QUEJAS DE OFICIO:</b>	<b>229</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL QUEJAS:</b>	<b>6.170</b>	<b>19.434</b>
<b>TOTAL CONSULTAS:</b>	<b>9.343</b>	<b>9.343</b>
<b>TOTAL:</b>	<b>15.513</b>	<b>28.777</b>

## Municipios Objeto de las Quejas iniciadas en el año por tipo de tramitación

Resumen	Total Quejas	Quejas Oficio	Quejas I.Partes	Firmantes en Quejas I.Partes
ALMERÍA	219	13	206	423
CÁDIZ	611	31	580	955
CÓRDOBA	597	10	587	589
GRANADA	386	13	373	10.509
HUELVA	241	7	234	260
JAÉN	225	12	213	253
MÁLAGA	549	18	531	1.956
SEVILLA	1.674	60	1.614	2.233
ÁMBITO AUTONÓMICO	1.020	63	957	1.606
<b>TOTAL COMUNIDAD ANDALUZA</b>	<b>5.522</b>	<b>227</b>	<b>5.295</b>	<b>18.784</b>
ÁMBITO ESTATAL	91	1	90	91
OTRAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS	30	-	30	30
EXTRANJERO	12	-	12	12
Municipio Objeto del Expediente sin Determinar	129	-	129	129
Sin municipio conocido afectado	386	1	385	388
<b>TOTAL:</b>	<b>6.170</b>	<b>229</b>	<b>5.941</b>	<b>19.434</b>

**Distribución de Actuaciones, iniciadas en el año, por Sub-materias**

Materia	Quejas	Consultas	Total	%
<b>ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>	<b>244</b>	<b>608</b>	<b>852</b>	<b>5,49%</b>
Funcionamiento Ad. de Justicia	206	288	494	57,98%
Profesionales	30	57	87	10,21%
Jurídico-Privadas	5	213	218	25,59%
Recuperación de la Memoria Histórica	2	2	4	0,47%
Otras Cuestiones. Administración de Justicia	1	48	49	5,75%
<b>AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>29</b>	<b>0,19%</b>
Agricultura	8	9	17	58,62%
Ganadería	-	1	1	3,45%
Pesca	3	1	4	13,79%
Responsabilidad Patrimonial. Agricultura, Ganadería y Pesca	-	1	1	3,45%
Silencio. Agricultura, Ganadería y Pesca	2	-	2	6,90%
Otras Cuestiones. Agricultura, Ganadería y Pesca	1	3	4	13,79%
<b>ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS</b>	<b>197</b>	<b>282</b>	<b>479</b>	<b>3,09%</b>
Impuestos	124	175	299	62,42%
Tasas	27	24	51	10,65%
Contribuciones Especiales	-	2	2	0,42%
Precios	1	-	1	0,21%
Procedimientos Tributarios	29	39	68	14,20%
Tributos Autonómicos	-	6	6	1,25%
Otras Cuestiones. Administraciones Tributarias	16	36	52	10,86%
<b>CULTURA Y DEPORTES</b>	<b>62</b>	<b>87</b>	<b>149</b>	<b>0,96%</b>
Bienes Culturales	36	34	70	46,98%
Promoción Cultural	11	7	18	12,08%
Deportes	12	39	51	34,23%
Responsabilidad Patrimonial. Cultura y Deportes	1	-	1	0,67%
Silencio. Cultura y Deportes	1	-	1	0,67%
Otras Cuestiones. Cultura y Deportes	1	7	8	5,37%
<b>CONSUMO</b>	<b>256</b>	<b>546</b>	<b>802</b>	<b>5,17%</b>
Servicios Energéticos	59	94	153	19,08%
Servicios de Suministro de Agua	49	80	129	16,08%
Servicios Financieros	72	224	296	36,91%
Servicios de Telecomunicaciones	39	59	98	12,22%
Administraciones de Consumo	15	21	36	4,49%
Políticas de Consumo	2	4	6	0,75%
Responsabilidad Patrimonial. Consumo	1	0	1	0,12%
Silencio. Consumo	1	3	4	0,50%
Otras Cuestiones. Consumo	18	61	79	9,85%
<b>DEPENDENCIA</b>	<b>220</b>	<b>467</b>	<b>687</b>	<b>4,43%</b>
Valoración	36	63	99	14,41%
Pia	83	172	255	37,12%
Prestaciones	75	130	205	29,84%
Ayudas	1	30	31	4,51%
Servicios y Centros	12	48	60	8,73%
Financiación / Copago	1	2	3	0,44%
Política, Planes y Programas	1	2	3	0,44%

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Silencio. Dependencia.	-	1	1	0,15%
Otras Cuestiones. Dependencia	11	19	30	4,37%
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>565</b>	<b>713</b>	<b>1.278</b>	<b>8,24%</b>
Educacion Especial y Compensatoria	87	73	160	12,52%
Escolarización	64	161	225	17,61%
Edificios Escolares	44	14	58	4,54%
Administracion Educativa	80	84	164	12,83%
Alumnado	41	186	227	17,76%
Educacion Infantil 0-3 Años	13	26	39	3,05%
Formación Profesional	15	17	32	2,50%
Educación Permanente	1	2	3	0,23%
Enseñanzas de Regimen Especial	30	22	52	4,07%
Enseñanza Universitaria	146	52	198	15,49%
Responsabilidad Patrimonial. Educacion	2	3	5	0,39%
Silencio. Educación	5	3	8	0,63%
Otras Cuestiones. Educación	37	70	107	8,37%
<b>EXTRANJERÍA</b>	<b>87</b>	<b>188</b>	<b>275</b>	<b>1,77%</b>
Incidentes y Malos Tratos	1	5	6	2,18%
Visados	6	11	17	6,18%
Expulsiones	7	19	26	9,45%
Autorizaciones Iniciales	26	42	68	24,73%
Renovaciones	7	20	27	9,82%
Reagrupaciones Familiares	-	8	8	2,91%
Nacionalidad	29	42	71	25,82%
Inscripciones Registrales	4	9	13	4,73%
Condiciones de Trabajo	-	3	3	1,09%
Otras Cuestiones. Extranjería	7	29	36	13,09%
<b>IGUALDAD DE GÉNERO</b>	<b>23</b>	<b>57</b>	<b>80</b>	<b>0,52%</b>
Políticas Para la Igualdad	-	4	4	5,00%
Violencia de Género	17	40	57	71,25%
Discriminación Por Razón de Sexo	4	2	6	7,50%
Familias Monoparentales	-	5	5	6,25%
Medios de Comunicación	1	-	1	1,25%
Prostitución	-	1	1	1,25%
Otras Cuestiones. Igualdad de Género	1	5	-	-
<b>INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO</b>	<b>1</b>	<b>601</b>	<b>602</b>	<b>3,88%</b>
Información Sobre Institución	-	260	260	43,19%
Información Jurídico-Privada	1	93	94	15,61%
Otras Cuestiones. Información y Atención al Ciudadano	-	248	248	41,20%
<b>MEDIO AMBIENTE</b>	<b>304</b>	<b>382</b>	<b>686</b>	<b>4,42%</b>
Espacios Naturales Protegidos	5	2	7	1,02%
Proteccion Flora y Fauna	14	13	27	3,94%
Caza	1	1	2	0,29%
Espacios Forestales	2	-	2	0,29%
Vias Pecuarias	-	2	2	0,29%
Prevencion y Calidad Ambiental	10	10	20	2,92%
Sanidad y Salubridad Ambiental	15	24	39	5,69%
Aguas	13	3	16	2,33%

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Residuos Urbanos	24	38	62	9,04%
Residuos Especiales	1	3	4	0,58%
Contaminación Atmosférica	13	11	24	3,50%
Contaminación Lumínica	1	3	4	0,58%
Contaminación Electromagnética	3	8	11	1,60%
Participación	14	5	19	2,77%
Promoción Ambiental	1	2	3	0,44%
Contaminación Acústica	132	198	330	48,10%
Responsabilidad Patrimonial. Medio Ambiente	-	1	1	0,15%
Silencio. Medio Ambiente	21	7	28	4,08%
Otras Cuestiones. Medio Ambiente	34	51	85	12,39%
<b>MENORES</b>	<b>381</b>	<b>793</b>	<b>1.174</b>	<b>7,57%</b>
Menores en Situación de Riesgo	32	110	142	12,10%
Maltrato	14	70	84	7,16%
Guarda Administrativa	-	9	9	0,77%
Desamparo y Tutela Administrativa	34	70	104	8,86%
Acogimiento	32	47	79	6,73%
Adopción	9	18	27	2,30%
Responsabilidad Penal de los Menores	21	34	55	4,68%
Menores con Necesidades Especiales	1	11	12	1,02%
Menores Extranjeros y Minorías Étnicas o Culturales	6	4	10	0,85%
Conductas Contrarias a la Convivencia Social	7	16	23	1,96%
Derechos Personales	101	21	122	10,39%
Servicios de Información y Comunicación	10	10	20	1,70%
Familia	91	275	366	31,18%
Administraciones y Entidades Colaboradoras	2	4	6	0,51%
Cultura, Ocio y Deportes	11	14	25	2,13%
Juventud	-	1	1	0,09%
Otras Áreas Temáticas	8	13	21	1,79%
Otras Cuestiones. Menores	2	66	68	5,79%
<b>ORDENACIÓN ECONÓMICA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>134</b>	<b>220</b>	<b>354</b>	<b>2,28%</b>
Industria	9	8	17	4,80%
Turismo	9	3	12	3,39%
Comercio	10	23	33	9,32%
Fomento. Subvenciones y Ayudas	14	24	38	10,73%
Contratación	6	9	15	4,24%
Bienes	2	2	4	1,13%
Administración Electrónica y Protección de Datos	12	11	23	6,50%
Transparencia, Participación y Buena Administración	48	45	93	26,27%
Organización Local	14	67	81	22,88%
Responsabilidad Patrimonial. Ordenación Económica y Gestión Administrativa.	5	16	21	5,93%
Otras Cuestiones. Ordenación Económica y Gestión Administrativa.	5	12	17	4,80%
<b>OBRAS PÚBLICAS Y EXPROPIACIONES</b>	<b>78</b>	<b>75</b>	<b>153</b>	<b>0,99%</b>
Mantenimiento y Conservación	31	32	63	41,18%
Demanda de Infraestructuras	9	12	21	13,73%
Expropiaciones en Obras Públicas	15	6	21	13,73%
Responsabilidad Patrimonial. Obras Públicas y Expropiaciones	10	8	18	11,76%
Otras Cuestiones. Obras Públicas y Expropiaciones	13	17	30	19,61%

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

<b>POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO</b>	<b>99</b>	<b>98</b>	<b>197</b>	<b>1,27%</b>
Incentivos a la Contratación	5	4	9	4,57%
Orientación E Inserción	8	15	23	11,68%
Escuelas Talleres de Empleo	11	17	28	14,21%
Contratación Temporal	27	19	46	23,35%
Autoempleo	8	8	16	8,12%
Centros Especiales de Empleo	8	1	9	4,57%
Emprendimiento	12	8	20	10,15%
Formación Profesional	20	26	46	23,35%
<b>SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICA INTERIOR</b>	<b>85</b>	<b>99</b>	<b>184</b>	<b>1,19%</b>
Seguridad Ciudadana	64	51	115	62,50%
Política Interior	15	19	34	18,48%
Silencio. Seguridad Ciudadana y Política Interior	-	1	1	0,54%
Otras Cuestiones. Seguridad Ciudadana y Política Interior	6	28	34	18,48%
<b>PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>1.273</b>	<b>343</b>	<b>1.616</b>	<b>10,42%</b>
Personal Funcionario de Adm. Gral. Junta de Andalucía	235	33	268	16,58%
Personal Laboral de Adm. Gral. Junta de Andalucía	217	42	259	16,03%
Personal Docente	111	65	176	10,89%
Personal Sanitario	377	64	441	27,29%
Personal de Justicia	-	4	4	0,25%
Personal de Entidades Instrumentales	260	18	278	17,20%
Personal de Administración Local	66	77	143	8,85%
P.A.S. Universidades Andaluzas	5	2	7	0,43%
Silencio. Personal del Sector Público	-	2	2	0,12%
Otras Cuestiones. Personal del Sector Público	2	36	38	2,35%
<b>PRISIONES</b>	<b>211</b>	<b>103</b>	<b>314</b>	<b>2,02%</b>
Traslados	33	19	52	16,56%
Toxicómanos	-	2	2	0,64%
Permisos y Clasificaciones	43	14	57	18,15%
Fallecimientos en Prisión	3	3	6	1,91%
Malos Tratos	15	8	23	7,32%
Indulto	3	1	4	1,27%
Prisión Preventiva	5	2	7	2,23%
Libertad Condicional	-	1	1	0,32%
Asistencia Sanitaria	41	12	53	16,88%
Régimen Penitenciario	6	11	17	5,41%
Talleres y Actividades	1	2	3	0,96%
Mujeres Presas	-	1	1	0,32%
Sanciones E Incidentes	6	3	9	2,87%
Forma Especial Ejecución Pena	2	2	4	1,27%
Procesal	-	1	1	0,32%
Disminuidos y Enfermos Psiquicos	3	2	5	1,59%
Convenio Colaboración con Junta de Andalucía	1	-	1	0,32%
Acumulación y Refundición de Condenas	6	-	6	1,91%
Extranjeros (Expulsión Si/No)	8	1	9	2,87%
Otras Cuestiones. Prisiones	35	18	53	16,88%
<b>SALUD</b>	<b>301</b>	<b>499</b>	<b>800</b>	<b>5,16%</b>
Salud Pública	9	7	16	2,00%
Atención Primaria	8	23	31	3,88%

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Atención Especializada	51	69	120	15,00%
Atención Pediátrica	15	9	24	3,00%
Salud Mental	25	88	113	14,13%
Lista de Espera	43	59	102	12,75%
Urgencias y Emergencias	22	17	39	4,88%
Gestión Administrativa	4	5	9	1,13%
Centros y Servicios Sanitarios	18	14	32	4,00%
Prestación Farmacéutica	29	37	66	8,25%
Prestaciones Complementarias	7	13	20	2,50%
Colegios Profesionales	2	1	3	0,38%
Control Incapacidad Temporal	7	17	24	3,00%
Biomedicina/Investigación	2	1	3	0,38%
Políticas de Salud	2	14	16	2,00%
Derechos Usuarios Salud	29	46	75	9,38%
Praxis Asistencial	23	23	46	5,75%
Responsabilidad Patrimonial. Salud	1	16	17	2,13%
Silencio. Salud	3	4	7	0,88%
Otras Cuestiones. Salud	1	36	37	4,63%
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>105</b>	<b>184</b>	<b>289</b>	<b>1,86%</b>
Prestaciones Contributivas	47	78	125	43,25%
Prestaciones No Contributivas	17	34	51	17,65%
Devolución de Prestaciones Indevidas	23	10	33	11,42%
Cotizaciones	8	23	31	10,73%
Otras Cuestiones. Seguridad Social	10	39	49	16,96%
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>399</b>	<b>1.398</b>	<b>1.797</b>	<b>11,58%</b>
Mayores	14	60	74	4,12%
Discapacitados	72	157	229	12,74%
Minorías Étnicas	-	1	1	0,06%
Exclusión Social y Servicios Sociales.	95	237	332	18,48%
Políticas/Planes de Servicios Sociales	4	26	30	1,67%
Adicciones	7	12	19	1,06%
Cooperación Exterior al Desarrollo	3	2	5	0,28%
Programas de Solidaridad	199	832	1.031	57,37%
Silencio. Servicios Sociales	-	2	2	0,11%
Otras Cuestiones. Servicios Sociales	5	69	74	4,12%
<b>TIC Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>0,24%</b>
Infraestructuras (Excepto Servicio Universal)	1	1	2	5,26%
Televisión (Frecuencias / Autorizaciones)	6	10	16	42,11%
Radio (Frecuencias / Autorizaciones)	2	-	2	5,26%
Contenidos de Medios de Comunicación	8	2	10	26,32%
Otras Cuestiones. Tic y Medios de Comunicación	-	8	8	21,05%
<b>TRABAJO</b>	<b>186</b>	<b>191</b>	<b>377</b>	<b>2,43%</b>
Gestión del Empleo	-	31	31	8,22%
Relaciones Laborales	23	32	55	14,59%
Seguridad y Salud Laboral	3	5	8	2,12%
Necesidad de Empleo	129	68	197	52,25%
Otras Cuestiones Laborales	19	20	39	10,34%

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Silencio. Trabajo	-	2	2	0,53%
Otras Cuestiones. Trabajo	12	33	45	11,94%
<b>TRÁFICO Y TRANSPORTES</b>	<b>186</b>	<b>241</b>	<b>427</b>	<b>2,75%</b>
Tráfico	145	176	321	75,18%
Servicios de Transporte Público	25	28	53	12,41%
Responsabilidad Patrimonial. Tráfico y Transportes	3	9	12	2,81%
Silencio. Tráfico y Transportes	-	1	1	0,23%
Otras Cuestiones. Tráfico y Transportes	13	27	40	9,37%
<b>URBANISMO</b>	<b>163</b>	<b>277</b>	<b>440</b>	<b>2,84%</b>
Planeamiento	7	18	25	5,68%
Disciplina Urbanística	66	103	169	38,41%
Getión Urbanística	23	20	43	9,77%
Ordenación del Territorio	-	9	9	2,05%
Regeneración y Rehabilitación Urbana	-	9	9	2,05%
Barreras	16	35	51	11,59%
Responsabilidad Patrimonial. Urbanismo	8	10	18	4,09%
Silencio. Urbanismo	31	16	47	10,68%
Otras Cuestiones. Urbanismo	12	57	69	15,68%
<b>VIVIENDA</b>	<b>441</b>	<b>841</b>	<b>1.282</b>	<b>8,26%</b>
Infracciones al Régimen Legal de V.P.O.	13	17	30	2,34%
Infracciones al Régimen Legal de V.P.P.	14	34	48	3,74%
Necesidad de Vivienda	81	270	351	27,38%
Irregularidades Ocupación de Viviendas Protegidas	7	10	17	1,33%
Ayudas a la Vivienda	177	214	391	30,50%
Desahucio de Viviendas	19	40	59	4,60%
Viviendas Marginales	5	4	9	0,70%
Protección Consumidores y Usuarios	14	16	30	2,34%
Planes de Viviendas	-	2	2	0,16%
Discapacidad	2	6	8	0,62%
Permuta de Viviendas	14	52	66	5,15%
Propiedad Horizontal	5	2	7	0,55%
Barreras Arquitectónicas	-	16	16	1,25%
Mediación con Entidades Financieras	70	79	149	11,62%
Responsabilidad Patrimonial. Vivienda	-	2	2	0,16%
Silencio. Vivienda	1	4	5	0,39%
Otras Cuestiones. Vivienda	19	73	92	7,18%
<b>PENDIENTE DE DETERMINAR</b>	<b>138</b>	<b>14</b>	<b>152</b>	<b>0,98%</b>
Otras Cuestiones. Pendiente de Determinar	138	14	152	100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>6.170</b>	<b>9.343</b>	<b>15.513</b>	

<b>Relación Actuaciones I.Partes por Materias</b>					
Área de actuación	Quejas I.Partes	Nº de Firmantes en Quejas	Consultas	Total Interesados	Porcentaje
Administración de Justicia	225	229	608	837	2,91%
Agricultura, Ganadería y Pesca	14	14	15	29	0,10%
Administraciones Tributarias	195	197	282	479	1,66%
Cultura y Deportes	51	53	87	140	0,49%
Consumo	249	544	546	1.090	3,79%
Dependencia	217	234	467	701	2,44%
Educación	531	3.868	713	4.581	15,92%
Extranjería	86	86	188	274	0,95%
Igualdad de Género	14	15	57	72	0,25%
Información y Atención al Ciudadano	1	1	601	602	2,09%
Medio Ambiente	285	1.942	382	2.324	8,08%
Menores	352	1.094	793	1.887	6,56%
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	132	206	220	426	1,48%
Obras Públicas y Expropiaciones	72	82	75	157	0,55%
Políticas Activas de Empleo	97	97	98	195	0,68%
Seguridad Ciudadana y Política Interior	80	95	99	194	0,67%
Personal del Sector Público	1.249	1.382	343	1.725	5,99%
Prisiones	201	202	103	305	1,06%
Salud	286	7.125	499	7.624	26,49%
Seguridad Social	105	105	184	289	1,00%
Servicios Sociales	396	457	1.398	1.855	6,45%
Tic y Medios de Comunicación	17	36	21	57	0,20%
Trabajo	183	183	191	374	1,30%
Tráfico y Transportes	182	183	241	424	1,47%
Urbanismo	153	299	277	576	2,00%
Vivienda	432	569	841	1.410	4,90%
Pendiente de Determinar	136	136	14	150	0,52%
<b>TOTAL</b>	<b>5.941</b>	<b>19.434</b>	<b>9.343</b>	<b>28.777</b>	<b>100,00%</b>

## Distribución por Materia de las Actuaciones I. Partes, iniciadas en el año, por sexo del promotor

	Mujeres				Hombres				Sin Determinar				Desglose Actuaciones I. Partes			
	Quejas I.Partes	Consultas	Total	%	Quejas I.Partes	Consultas	Total	%	Quejas I.Partes	Consultas	Total	%	Quejas	Consultas	Total	%
Administración de Justicia	76	339	415	5,50%	148	259	407	5,78%	1	10	11	1,57%	225	608	833	5,45%
Agricultura, Ganadería y Pesca	3	8	11	0,15%	11	7	18	0,26%	-	-	-	0,00%	14	15	29	0,19%
Administraciones Tributarias	60	112	172	2,28%	130	158	288	4,09%	5	12	17	2,43%	195	282	477	3,12%
Cultura y Deportes	16	15	31	0,41%	29	67	96	1,36%	6	5	11	1,57%	51	87	138	0,90%
Consumo	79	226	305	4,04%	161	304	465	6,61%	9	16	25	3,57%	249	546	795	5,20%
Dependencia	133	331	464	6,15%	79	127	206	2,93%	5	9	14	2,00%	217	467	684	4,48%
Educación	268	452	720	9,54%	253	242	495	7,03%	10	19	29	4,14%	531	713	1244	8,14%
Extranjería	27	76	103	1,37%	56	108	164	2,33%	3	4	7	1,00%	86	188	274	1,79%
Igualdad de Género	11	41	52	0,69%	3	13	16	0,23%	-	3	3	0,43%	14	57	71	0,46%
Información y Atención al Ciudadano	-	300	300	3,98%	1	287	288	4,09%	-	14	14	2,00%	1	601	602	3,94%
Medio Ambiente	93	149	242	3,21%	187	217	404	5,74%	5	16	21	3,00%	285	382	667	4,36%
Menores	180	478	658	8,72%	166	288	454	6,45%	6	27	33	4,71%	352	793	1145	7,49%
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	44	97	141	1,87%	86	121	207	2,94%	2	2	4	0,57%	132	220	352	2,30%
Obras Públicas y Expropiaciones	20	19	39	0,52%	51	56	107	1,52%	1	-	1	0,14%	72	75	147	0,96%
Políticas Activas de Empleo	40	34	74	0,98%	56	64	120	1,70%	1	-	1	0,14%	97	98	195	1,28%
Seguridad Ciudadana y Política Interior	18	31	49	0,65%	62	67	129	1,83%	-	1	1	0,14%	80	99	179	1,17%
Personal del Sector Público	744	168	912	12,09%	498	162	660	9,38%	7	13	20	2,85%	1.249	343	1592	10,42%
Prisiones	39	68	107	1,42%	161	34	195	2,77%	1	1	2	0,29%	201	103	304	1,99%
Salud	127	286	413	5,47%	153	194	347	4,93%	6	19	25	3,57%	286	499	785	5,14%
Seguridad Social	47	100	147	1,95%	58	83	141	2,00%	-	1	1	0,14%	105	184	289	1,89%
Servicios Sociales	221	616	837	11,09%	166	388	554	7,87%	9	394	403	57,49%	396	1.398	1794	11,74%
Tic y Medios de Comunicación	4	7	11	0,15%	12	12	24	0,34%	1	2	3	0,43%	17	21	38	0,25%
Trabajo	91	83	174	2,31%	87	101	188	2,67%	5	7	12	1,71%	183	191	374	2,45%
Tráfico y Transportes	51	74	125	1,66%	129	161	290	4,12%	2	6	8	1,14%	182	241	423	2,77%
Urbanismo	69	118	187	2,48%	82	153	235	3,34%	2	6	8	1,14%	153	277	430	2,81%
Vivienda	243	548	791	10,49%	186	274	460	6,54%	3	19	22	3,14%	432	841	1273	8,33%
Pendiente de Determinar	58	6	64	0,85%	74	7	81	1,15%	4	1	5	0,71%	136	14	150	0,98%
<b>TOTAL</b>	<b>2.762</b>	<b>4.782</b>	<b>7.544</b>	<b>49,36%</b>	<b>3.085</b>	<b>3.954</b>	<b>7.039</b>	<b>46,05%</b>	<b>94</b>	<b>607</b>	<b>701</b>	<b>4,59%</b>	<b>5.941</b>	<b>9.343</b>	<b>15.284</b>	<b>100,00%</b>

**Distribución por Provincia Residencia del Promotor de Actuaciones I. Partes por Sexo (Ponderación de expedientes por cada 100.000 habitantes)**

Provincia	Mujeres				Hombres				Sin Determinar				Total Expedientes I.Partes	Población de Derecho (*)	Ponderación de Expedientes
	Quejas I.Partes	Consultas	Total	%	Quejas I.Partes	Consultas	Total	%	Quejas I.Partes	Consultas	Total	%			
Almería	100	150	250	3,31%	120	186	306	4,35%	3	3	6	0,86%	562	701.211	80,15
Cádiz	203	454	657	8,71%	314	470	784	11,14%	10	8	18	2,57%	1.459	1.240.284	117,63
Córdoba	348	237	585	7,75%	276	199	475	6,75%	2	4	6	0,86%	1.066	795.611	133,99
Granada	260	246	506	6,71%	205	260	465	6,61%	8	9	17	2,43%	988	917.297	107,71
Huelva	90	160	250	3,31%	125	139	264	3,75%	4	1	5	0,71%	519	520.017	99,80
Jaén	99	154	253	3,35%	119	168	287	4,08%	3	-	3	0,43%	543	654.170	83,01
Málaga	225	485	710	9,41%	290	347	637	9,05%	9	6	15	2,14%	1.362	1.628.973	83,61
Sevilla	837	2.040	2.877	38,14%	980	1.540	2.520	35,80%	18	30	48	6,85%	5.445	1.941.480	280,46
Otras Provincias	38	133	171	2,27%	56	94	150	2,13%	1	6	7	1,00%	328		
Extranjero	3	5	8	0,11%	9	8	17	0,24%	-	-	-	-	25		
Sin Determinar	559	718	1.277	16,93%	591	543	1.134	16,11%	36	540	576	82,17%	2.987		
<b>TOTAL</b>	<b>2.762</b>	<b>4.782</b>	<b>7.544</b>		<b>3.085</b>	<b>3.954</b>	<b>7.039</b>		<b>94</b>	<b>607</b>	<b>701</b>		<b>15.284</b>	<b>8.399.043</b>	

(\*) Fuentes IEA 2015

<b>Registro General</b>		
Registro	Documentos	Porcentaje
<b>ENTRADA</b>		
Correo postal	9.617	45,33%
Entrega en mano, Interesado	2.431	11,46%
Fax	503	2,37%
Vía Internet	8.666	40,84%
Oficina Información (Comp. Interesado)	0	0,00%
Otros	0	0,00%
<b>Total Entrada</b>	<b>21.217</b>	
<b>QUEJAS</b>		
Correo postal	1.977	32,04%
Entrega en mano, Interesado	856	13,87%
Fax	195	3,16%
Vía Internet	2.911	47,18%
Oficina Información (Comp. Interesado)	0	0,00%
Otros	231	3,74%
<b>Total Quejas</b>	<b>6.170</b>	
<b>CONSULTAS</b>		
Correo postal	118	1,26%
Presencial	1.423	15,23%
Telefónica	5.800	62,08%
Internet	799	8,55%
Teléfono del Menor	150	1,61%
Redes Sociales	1.053	11,27%
<b>Total Consultas</b>	<b>9.343</b>	
<b>SALIDA</b>		
Correo postal	30.255	72,43%
Fax	20	0,05%
Vía Internet	11.405	27,30%
E-mail ordinario	10.152	
Telemática (certificado digital)	1.253	
Otros	89	0,21%
<b>Total Salida</b>	<b>41.769</b>	

<b>Entidades de primer orden Afectadas en las Quejas iniciadas en el año</b>	
<b>Entidades</b>	<b>Total Quejas afectadas</b>
Junta de Andalucía	3.062
Entes Locales	1.422
Otras Instituciones	7
Universidades	39
Órganos Judiciales	204
Administración del Estado	709
Otras Administraciones territoriales	18
Colegios Profesionales	39
Empresas pretadoras de servicios de interés general	201
Otras Entidades	12
<b>Total Entidades</b>	<b>5.713</b>
Sin Entidades afectadas	231
Sin determinar	226
<b>Total Quejas</b>	<b>6.170</b>
<b>JUNTA DE ANDALUCÍA</b>	<b>3.062</b>
Junta de Andalucía - Presidencia	2
Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural	27
Consejería de Cultura	18
Consejero de Economía y Conocimiento	32
Consejería de Educación	534
Consejería de Empleo, Empresa y Comercio	163
Consejería de Fomento y Vivienda	227
Consejería de Hacienda y Administración Pública	552
Consejería de Igualdad y Políticas Sociales	555
Consejería de Justicia e Interior	60
Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	51
Consejería de la Presidencia y Administración Local	40
Consejería de Salud	678
Consejería de Turismo y Deporte	7
Antigua Consejería de Economía, Innovación y Ciencia	4
Antigua Consejería de Educación, Cultura y Deporte	91
Antigua Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales	18
Antigua Consejería de Turismo y Comercio	3
<b>ENTES LOCALES</b>	<b>1.422</b>
<b>AYUNTAMIENTOS</b>	<b>1.301</b>
Provincia de Almería	61
Ayuntamiento de Almería	23
Ayuntamiento de Níjar	5
Ayuntamiento de Huércal de Almería	2

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Ayuntamiento de Gádor	1
Ayuntamiento de Huércal-Overa	3
Ayuntamiento de Vera	1
Ayuntamiento de Garrucha	4
Ayuntamiento de Mojácar	2
Ayuntamiento de El Ejido	2
Ayuntamiento de Roquetas de Mar	9
Ayuntamiento de Berja	1
Ayuntamiento de Adra	7
Ayuntamiento de Albánchez	1
<b>Provincia de Cádiz</b>	<b>158</b>
Ayuntamiento de Cádiz	11
Ayuntamiento de San Fernando	14
Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera	11
Ayuntamiento de Conil de la Frontera	5
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	3
Ayuntamiento de Barbate	10
Ayuntamiento de Medina Sidonia	1
Ayuntamiento de Paterna de Rivera	2
Ayuntamiento de Alcalá de los Gazules	2
Ayuntamiento de Algeciras	8
Ayuntamiento de la Línea de la Concepción	7
Ayuntamiento de San Roque	3
Ayuntamiento de Los Barrios	4
Ayuntamiento de Tarifa	6
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera	16
Ayuntamiento de El Puerto de Santa María	4
Ayuntamiento de Puerto Real	3
Ayuntamiento de Rota	8
Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda	16
Ayuntamiento de Chipiona	7
Ayuntamiento de San José del Valle	1
Ayuntamiento de Ubrique	2
Ayuntamiento de Arcos de la Frontera	4
Ayuntamiento de Bornos	1
Ayuntamiento de Puerto Serrano	1
Ayuntamiento de Prado del Rey	1
Ayuntamiento de El Bosque	1
Ayuntamiento de Algodonales	2
Ayuntamiento de El Gastor	1
Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas	1
Ayuntamiento de Alcalá del Valle	2
<b>Provincia de Córdoba</b>	<b>50</b>
Ayuntamiento de Córdoba	21
Ayuntamiento de Fuente Carreteros	1
Ayuntamiento de Torrecampo	1
Ayuntamiento de Alcaracejos	1

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Ayuntamiento de Puente Genil	2
Ayuntamiento de Fernán Núñez	1
Ayuntamiento de Montilla	2
Ayuntamiento de Montoro	1
Ayuntamiento de El Carpio	2
Ayuntamiento de Villa del Río	1
Ayuntamiento de Cañete de las Torres	1
Ayuntamiento de Palma del Río	2
Ayuntamiento de Posadas	1
Ayuntamiento de Priego de Córdoba	3
Ayuntamiento de Espejo	1
Ayuntamiento de Castro del Río	1
Ayuntamiento de Doña Mencía	1
Ayuntamiento de Lucena	4
Ayuntamiento de Encinas Reales	2
Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera	1
<b>Provincia de Granada</b>	<b>104</b>
Ayuntamiento de Granada	38
Ayuntamiento de Armilla	3
Ayuntamiento de las Gubias	1
Ayuntamiento de Alhama de Granada	2
Ayuntamiento de la Zubia	1
Ayuntamiento de Gójar	3
Ayuntamiento de Ogíjares	2
Ayuntamiento de Alfacar	2
Ayuntamiento de Vegas del Genil	1
Ayuntamiento de Cúllar Vega	1
Ayuntamiento de Pulianas	1
Ayuntamiento de Huétor Vega	2
Ayuntamiento de Maracena	2
Ayuntamiento de Cogollos de la Vega	2
Ayuntamiento de Loja	2
Ayuntamiento de Santa Fe	1
Ayuntamiento de Órgiva	3
Ayuntamiento de Capileira	1
Ayuntamiento de Trevélez	1
Ayuntamiento de Cádiar	1
Ayuntamiento de Guadix	4
Ayuntamiento de Fonelas	1
Ayuntamiento Beas de Guadix	1
Ayuntamiento de Purullena	1
Ayuntamiento de Motril	4
Ayuntamiento de Molvízar	2
Ayuntamiento de Lújar	1
Ayuntamiento de Padul	1
Ayuntamiento de El Valle	1
Ayuntamiento de Salobreña	1

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Alcaldesa de Almuñécar	9
Ayuntamiento de Albuñol	1
Ayuntamiento de Baza	2
Ayuntamiento de Caniles	1
Ayuntamiento de Cortes de Baza	1
Ayuntamiento de Puebla de Don Fadrique	1
Ayuntamiento de Galera	2
<b>Provincia de Huelva</b>	<b>75</b>
Ayuntamiento de Huelva	19
Ayuntamiento de Punta Umbría	4
Ayuntamiento de Aljaraque	1
Ayuntamiento de Aracena	3
Ayuntamiento de Cala	1
Ayuntamiento de Encinasola	1
Ayuntamiento de Ayamonte	2
Ayuntamiento de Isla Cristina	2
Ayuntamiento de Lepe	2
Ayuntamiento de Cartaya	22
Ayuntamiento de Valverde del Camino	1
Ayuntamiento de Beas	3
Ayuntamiento de Zalamea la Real	1
Ayuntamiento de La Palma del Condado	2
Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado	1
Ayuntamiento de Almonte	6
Ayuntamiento de Palos de la Frontera	1
Ayuntamiento de Bonares	1
Ayuntamiento de Niebla	1
Ayuntamiento de Paterna del Campo	1
<b>Provincia de Jaén</b>	<b>64</b>
Ayuntamiento de Jaén	14
Ayuntamiento de Mancha Real	1
Ayuntamiento de Cambil-Arbuniel	6
Ayuntamiento de Valdepeñas de Jaén	1
Ayuntamiento de los Villares	1
Ayuntamiento la Carolina	5
Ayuntamiento de Aldeaquemada	1
Ayuntamiento de Vilches	1
Ayuntamiento de Castellar	1
Ayuntamiento de Puente de Génave	1
Ayuntamiento de Siles	1
Ayuntamiento de Úbeda	6
Ayuntamiento de Canena	1
Ayuntamiento de Baeza	2
Ayuntamiento de la Iruela	1
Ayuntamiento de Pozo Alcón	1
Ayuntamiento de Begíjar	1

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Ayuntamiento de Fuensanta de Martos	1
Ayuntamiento de Mengíbar	1
Ayuntamiento de Alcalá la Real	5
Alcalde Ayuntamiento de Linares	4
Ayuntamiento de Andújar	6
Ayuntamiento de Arjonilla	1
Ayuntamiento de Marmolejo	1
<b>Provincia de Málaga</b>	<b>147</b>
Ayuntamiento de Málaga	43
Ayuntamiento de Coín	1
Ayuntamiento de Guaro	1
Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre	2
Ayuntamiento de Almogía	1
Ayuntamiento de Colmenar	2
Ayuntamiento de Antequera	3
Ayuntamiento de Valle de Abdalajís	1
Ayuntamiento de Archidona	1
Ayuntamiento de Villanueva del Rosario	1
Ayuntamiento de Arriate	2
Ayuntamiento de Cortes de la Frontera	2
Ayuntamiento de Ronda	3
Ayuntamiento de Yunquera	1
Ayuntamiento de Algatocín	1
Ayuntamiento de Alameda	1
Ayuntamiento de Humilladero	1
Ayuntamiento de Mollina	1
Ayuntamiento de Ardales	1
Ayuntamiento de Cártama	1
Ayuntamiento de Marbella	13
Ayuntamiento de Torremolinos	11
Ayuntamiento de Benalmádena	11
Ayuntamiento de Fuengirola	2
Ayuntamiento de Mijas Costa	1
Ayuntamiento de Mijas	8
Ayuntamiento de Estepona	10
Ayuntamiento de Manilva	1
Ayuntamiento de Vélez Málaga	12
Ayuntamiento de Alcaucín	1
Ayuntamiento de Arenas	1
Ayuntamiento de Rincón de la Victoria	1
Ayuntamiento de Torrox	1
Ayuntamiento de Nerja	3
Ayuntamiento de Frigiliana	1
<b>Provincia de Sevilla</b>	<b>639</b>
Ayuntamiento de Sevilla	397
Ayuntamiento de Coria del Río	5

## BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Ayuntamiento de Bollullos de la Mitación	1
Ayuntamiento de Almensilla	2
Ayuntamiento de Gelves	2
Ayuntamiento de la Puebla del Río	3
Ayuntamiento de Alcalá del Río	4
Ayuntamiento de Guillena	3
Ayuntamiento de Burguillos	3
Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos	8
Ayuntamiento de La Rinconada	4
Ayuntamiento de Brenes	2
Ayuntamiento de Cantillana	5
Ayuntamiento de Tocina	3
Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas	2
Ayuntamiento de El Pedroso	4
Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra	2
Ayuntamiento de Alanís	2
Ayuntamiento de Écija	10
Ayuntamiento de Carmona	8
Ayuntamiento de Fuentes de Andalucía	1
Ayuntamiento de la Luisiana	1
Ayuntamiento de Lora del Río	2
Ayuntamiento de Alcolea del Río	2
Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra	15
Ayuntamiento de Mairena del Alcor	3
Ayuntamiento de El Viso del Alcor	1
Ayuntamiento de Morón de la Frontera	5
Ayuntamiento de la Puebla de Cazalla	1
Ayuntamiento de Aguadulce	1
Ayuntamiento de Estepa	2
Ayuntamiento de Herrera	2
Ayuntamiento de Casariche	1
Ayuntamiento de Arahal	2
Ayuntamiento de Paradas	1
Ayuntamiento de Marchena	2
Ayuntamiento de Osuna	6
Ayuntamiento de Algámitas	1
Ayuntamiento de Dos Hermanas	18
Ayuntamiento de Utrera	4
Ayuntamiento de los Palacios y Villafranca	2
Ayuntamiento de las Cabezas de San Juan	1
Ayuntamiento de Lebrija	12
Ayuntamiento de los Molares	2
Ayuntamiento de Montellano	1
Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor	5
Ayuntamiento de Olivares	4
Ayuntamiento de Benacazón	1
Ayuntamiento de Umbrete	4
Ayuntamiento de Espartinas	5

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal	1
Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe	1
Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes	3
Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe	2
Ayuntamiento de Pilas	3
Ayuntamiento de Aznalcázar	1
Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa	1
Ayuntamiento de Gerena	1
Ayuntamiento de Camas	6
Ayuntamiento de Castilleja de Guzmán	2
Ayuntamiento de Salteras	4
Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache	9
Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe	7
Ayuntamiento de Palomares del Río	1
Ayuntamiento de Bormujos	4
Ayuntamiento de Tomares	7
Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta	2
Ayuntamiento de Gines	2
Ayuntamiento de Santiponce	2
Ayuntamiento de la Algaba	2
<b>Ayuntamiento de otras Provincias</b>	<b>3</b>
<b>DIPUTACIONES</b>	<b>72</b>
Diputación Provincial de Almería	4
Diputación Provincial de Cádiz	9
Diputación Provincial de Córdoba	9
Diputación Provincial de Granada	3
Diputación Provincial de Huelva	5
Diputación Provincial de Jaén	5
Diputación Provincial de Málaga	19
Diputación Provincial de Sevilla	18
<b>EMPRESAS MUNICIPALES</b>	<b>40</b>
<b>FEDERACIONES Y FUNDACIONES DE ENTES LOCALES</b>	<b>1</b>
<b>MANCOMUNIDADES - CONSORCIOS</b>	<b>8</b>
<b>OTRAS INSTITUCIONES</b>	<b>7</b>
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>39</b>
Rector Universidad de Almería	1
Rector Universidad de Cádiz	3
Rector de la Universidad de Córdoba	1
Rectora de la Universidad de Granada	7
Rector de la Universidad de Huelva	3

# BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 217

X LEGISLATURA

28 de abril de 2016

Rector de la Universidad de Jaén	2
Rector de la Universidad de Málaga.	2
Rector de la Universidad de Sevilla.	18
Rector U. Internacional de Andalucía	2
<b>ÓRGANOS JUDICIALES</b>	<b>204</b>
<b>ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>709</b>
<b>OTRAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES</b>	<b>18</b>
<b>COLEGIOS PROFESIONALES</b>	<b>39</b>
<b>EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL</b>	<b>201</b>
<b>OTRAS ENTIDADES</b>	<b>12</b>

