



**INFORME
AL PARLAMENTO
2012**

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2012

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

Andalucía 2013

INDICE

PRESENTACIÓN	13
SECCIÓN PRIMERA:	19
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	19
I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.	21
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN BASE A LAS QUEJAS RECIBIDAS.....	23
LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN RELACIÓN A LA CRISIS ECONÓMICA.	65
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	91
II.- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS.	99
DERECHOS RELATIVOS AL URBANISMO Y LA VIVIENDA.....	99
DERECHO A LA CULTURA. SOBRE LA TRASPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE CULTURA.....	108
DE UN NUEVO PACTO POR LA EDUCACIÓN.....	117
DE LA NECESARIA EVOLUCIÓN HACIA UN OCIO MÁS RESPETUOSO CON EL MEDIO AMBIENTE Y CON LOS DERECHOS DE LAS DEMÁS PERSONAS.	120
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LLAMADA “LEY DE TASAS JUDICIALES”.	130
SECCIÓN SEGUNDA:.....	135
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS.....	135
I.- PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO.....	137
1. INTRODUCCIÓN.....	137
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	147
2. 1. <i>Administración General de la Junta de Andalucía</i>	147
2. 1. 1. Acceso, Provisión y Carrera.	147
2. 1. 2. Derechos y Deberes.	150
2. 1. 3. Condiciones de Trabajo.	153
2. 2. <i>Personal de Administración Local</i>	159
2. 2. 1. Acceso, Provisión y Carrera.	159
2. 2. 2. Derechos y Deberes.	177
2. 2. 3. Condiciones de Trabajo.....	181
2. 3. <i>Personal de Administración y Servicios Universidades Públicas Andaluzas</i>	184
2. 3. 1. Acceso, Provisión y Carrera.	184
2. 4. <i>Personal de Entidades Instrumentales del sector público andaluz</i>	191
2. 4. 1. Acceso, Provisión y Carrera.	191
2. 4. 2. Derechos y Deberes.	197
2. 4. 3. Condiciones de Trabajo.....	206
2. 5. <i>Personal Docente</i>	210
2. 5. 1. Acceso, Provisión y Carrera.....	210
2. 5. 2. Derechos y Deberes.....	214
2. 6. <i>Personal Sanitario</i>	219
2. 6. 1. Acceso, Provisión y Carrera.	219

2. 6. 2. Condiciones de Trabajo	224
II.- URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.....	231
1. INTRODUCCIÓN.....	231
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.	242
2. 1. Urbanismo.	242
2. 1. 1. Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico.	242
2. 1. 2. Gestión urbanística.	250
2. 1. 3. Disciplina urbanística.	257
2. 1. 3. 1. Deber de conservación de los propietarios en orden a mantener las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.	257
2. 1. 3. 2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.	261
2. 1. 3. 3. Obras sin licencia.	263
2. 1. 3. 4. Obras en suelo no urbanizable.	269
2. 1. 4. Silencio ante solicitud de información urbanística.	271
2. 1. 5. Otras cuestiones en materia de urbanismo.	274
2. 1. 5. 1. Disconformidad con la cesión gratuita de parcelas municipales a una sociedad municipal. ...	274
2. 1. 5. 2. Expediente de responsabilidad patrimonial por cuestiones urbanísticas paralizado.	280
2. 1. 5. 3. Obra con licencia, aunque no puede ejecutarla por apropiación por tercero de terreno municipal.	281
2. 2. Vivienda.	282
2. 2. 1. Necesidad de vivienda.	282
2. 2. 2. Procedimiento de adjudicación de viviendas.	291
2. 2. 3. Viviendas protegidas desocupadas y ocupadas sin título legal.	298
2. 2. 4. Viviendas protegidas.	309
2. 2. 4. 1. Infracciones al régimen legal de las viviendas protegidas.	309
2. 2. 4. 2. Impago de cuotas de comunidad por parte de las administraciones titulares de viviendas protegidas.	318
2. 2. 4. 3. Viviendas protegidas en mal estado.	318
2. 2. 5. Medidas de fomento y ayudas para el acceso a la vivienda.	326
2. 2. 5. 1. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas.	326
2. 2. 5. 2. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.	330
2. 2. 5. 3. Ayudas al alquiler de viviendas.	335
2. 2. 5. 3. 1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler.	335
2. 2. 5. 3. 2. Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler.	337
2. 2. 6. Otras cuestiones en materia de vivienda.	340
2. 2. 6. 1. Oficinas de asesoramiento:	340
2. 2. 6. 2. Operaciones solicitadas, ejecutadas y denegadas en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras incluido en el Real Decreto Ley 6/2012.	342
2. 3. Obras Públicas y Transportes.	343
2. 3. 1. Obras Públicas.	343
2. 3. 1. 1. Deficiencias en carreteras y caminos públicos.	343
2. 3. 1. 2. Deficiencias en barrios y otros núcleos de población.	350
2. 3. 1. 3. Retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.	355
2. 3. 2. Tráfico y Transportes.	356
2. 3. 2. 1. Irregularidades en los procedimientos sancionadores por multas de tráfico.	356
2. 3. 2. 2. Problemas con la regulación del tráfico en nuestras ciudades y vías públicas.	363
2. 3. 2. 3. Servicio público de viajeros.	368
2. 4. Eliminación de barreras arquitectónicas y en las infraestructuras.	370
2. 4. 1. Eliminación de barreras urbanísticas en viario público y zonas de concurrencia pública.	370
III.- CULTURA Y DEPORTES.	373
1. INTRODUCCIÓN.....	373
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.	375
2. 1. Cultura.	375

2. 1. 1. Derecho de acceso la cultura de las personas con discapacidad.	375
2. 1. 2. Conservación del patrimonio histórico de titularidad eclesial.	377
2. 1. 3. Protección jurídica del patrimonio histórico.	380
2. 1. 4. El acceso a la información como instrumento de defensa de la cultura.	383
2. 2. <i>Deporte</i>	385
2. 2. 1. Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad.	385
2. 2. 2. Condiciones y prestaciones mínimas del seguro en actividades deportivas escolares.	386
IV.- EDUCACIÓN.....	389
1. INTRODUCCIÓN.....	389
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	393
2. 1. <i>Enseñanza no Universitaria</i>	393
2. 1. 1. Ordenación educativa: Escolarización del alumnado.	393
2. 1. 2. Edificios Escolares.	422
2. 1. 2. 1. Instalaciones y construcciones de nuevos centros.	423
2. 1. 2. 2. Conservación y equipamiento.....	427
2. 1. 3. Comunidad educativa.	434
2. 1. 3. 1. Alumnado: Convivencia en los centros escolares.....	434
2. 1. 3. 2. Administración educativa: Servicios Complementarios.	438
2. 1. 4. Equidad en la Educación.	447
2. 1. 4. 1. Educación Especial	448
2. 1. 4. 2. Educación Compensatoria.	461
2. 1. 5. Educación infantil de 0-3 años.....	475
2. 1. 5. 1. Planificación y organización.	475
2. 1. 5. 2. Escolarización y admisión del alumnado.....	477
2. 1. 6. Formación Profesional.....	497
2. 1. 7. Enseñanzas de Régimen Especial: Música.	506
2. 2. <i>Enseñanzas universitarias</i>	512
2. 2. 1. Acreditación del nivel B1 para acceso al Máster de Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria.	513
2. 2. 2. Necesidad de contar con normas homogéneas sobre permanencia en las universidades andaluzas.	516
2. 2. 3. Necesidad de actualización de la normativa sobre disciplina académica.....	518
V.- MEDIO AMBIENTE	521
1. INTRODUCCIÓN.....	521
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	524
2. 1. <i>Medio Ambiente</i>	524
2. 1. 1. Espacios de Interés Ambiental.....	524
2. 1. 1. 1. Macroproyectos urbanísticos en el litoral andaluz.	524
2. 1. 1. 2. Incremento en el número y en la incidencia de incendios forestales.	526
2. 1. 2. Fauna.	526
2. 1. 2. 1. Necesidad de garantizar la protección de la fauna silvestre.	527
2. 1. 2. 2. Molestias ocasionadas por animales domésticos.	528
2. 1. 3. Contaminación.....	529
2. 1. 3. 1. Contaminación acústica.	529
2. 1. 3. 1. 1. Aprobación de un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica..	529
2. 1. 3. 1. 2. Inactividad municipal en supuestos de denuncias por ruidos generados desde establecimientos hosteleros.....	530
2. 1. 3. 2. Contaminación atmosférica.	532
2. 1. 4. Prevención ambiental.....	533
2. 1. 4. 1. Problemas derivados de la supresión del deber de obtención de licencia.....	533
2. 1. 4. 2. La necesidad de someter las terrazas de veladores a procedimiento de calificación ambiental.	535
2. 1. 4. 3. Las prórrogas de las actividades extractivas.....	536
2. 1. 5. Sanidad y salubridad.....	539
2. 1. 5. 1. Molestias derivadas de la instalación de contenedores junto a viviendas.....	539
2. 1. 5. 2. Problemas derivados de la falta de limpieza de fincas y solares.	540

2. 1. 6. Aguas.....	541
2. 1. 6. 1. Suministro domiciliario.....	541
2. 1. 7. Participación ambiental.....	542
2. 1. 7. 1. Acceso a información ambiental.....	542
2. 1. 7. 2. Deber de resolver expresamente todos los procedimientos.....	543
2. 2. Agricultura, ganadería y pesca.....	544
2. 2. 1. Agricultura: silencio administrativo frente a las solicitudes y recursos formulados.....	544
VI.- JUSTICIA, PRISIONES Y POLÍTICA INTERIOR.....	553
1. INTRODUCCIÓN.....	553
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	556
2. 1. Quejas motivadas por dilaciones indebidas.....	556
2. 1. 1. Panorámica por provincias.....	557
2. 1. 2. Insuficiencia de medios materiales y personales: los Juzgados de Utrera y de Sanlúcar la Mayor..	577
2. 1. 3. Inejecuciones de sentencias por parte de las Administraciones condenadas en las mismas.....	588
2. 2. Abogados y Justicia Gratuita.....	591
2. 2. 1. Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.....	592
2. 2. 2. Colegios de Abogados.....	594
2. 2. 3. Impagos del Turno de Oficio.....	598
2. 2. 4. La suspensión del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria.....	600
2. 2. 5. Otros Colegios Profesionales.....	609
2. 3. Actuaciones Penitenciarias.....	610
2. 3. 1. Materias más frecuentes de que tratan las quejas atendidas.....	611
2. 3. 2. Suspendido el Programa, autonómico, de “Animación Deportiva en las prisiones andaluzas”.....	618
2. 3. 3. Videoconferencias con personas encarceladas: un proyecto propuesto, aprobado, ensayado, programado, ... y aún pendiente.....	622
2. 4. Política interior.....	627
2. 5. Actuaciones en materia de extranjería.....	630
VII.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	643
1. INTRODUCCIÓN.....	643
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	647
2. 1. Gestión Administrativa de los servicios de empleo.....	647
2. 2. Seguridad y Salud laboral.....	651
2. 3. Las ayudas sociolaborales a extrabajadores/as de empresas en crisis.....	664
VIII.- ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	669
1. INTRODUCCIÓN.....	669
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	670
2. 1. Procedimientos de comprobación de los valores de los bienes inmuebles.....	670
2. 2. Disconformidad con las bonificaciones reconocidas a los efectos del IBI a los empadronados en determinados municipios.....	680
2. 3. Fraccionamiento de las deudas tributarias.....	684
2. 4. Pago del Impuesto del Incremento sobre el Valor de los Terrenos Urbanos en los supuestos de desahucio.....	685
IX.- SALUD.....	691
1. INTRODUCCIÓN.....	691
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	695
2. 1. Derecho a la asistencia sanitaria.....	695
2. 1. 1. Atención Primaria.....	695
2. 1. 2. Atención Especializada.....	697
2. 1. 2. 1. Demoras asistenciales.....	697
2. 1. 2. 2. Negligencias médicas.....	702
2. 1. 3. Enfermos mentales.....	707
2. 1. 4. Urgencias y Emergencias.....	717

2. 1. 5. Gestión Administrativa.	724
2. 1. 6. Derechos de los usuarios.	736
2. 1. 7. Copago farmacéutico.	742
2. 1. 8. Centros.	743
2. 2. Consumo.	744
X.- DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES	753
1. INTRODUCCIÓN.	753
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.	758
2. 1. Dependencia.	758
2. 1. 1. Demoras.	758
2. 1. 2. Revisiones.	774
2. 1. 3. Prestaciones económicas.	778
2. 1. 4. Procedimientos.	780
2. 1. 5. Derecho de opción.	787
2. 1. 6. Efectividad de derechos.	792
2. 1. 7. Responsabilidad Patrimonial.	795
2. 2. Discapacitados.	798
2. 3. Movilidad.	802
2. 4. Mayores.	807
2. 5. Drogas y Adicciones.	811
2. 6. Colectivos Sociales desprotegidos.	817
2. 7. Programa de Solidaridad.	825
XI.- ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA	831
1. INTRODUCCIÓN.	831
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.	833
2. 1. Energía eléctrica.	833
2. 2. Actividades comerciales y servicios.	835
2. 3. Ordenación económica: fomento y supervisión.	837
2. 3. 1. Subvenciones.	837
2. 3. 2. Entidades financieras y aseguradoras.	840
2. 3. 2. 1. Relato de las actuaciones desarrolladas en defensa de las personas afectadas por la adquisición de participaciones preferentes.	842
2. 4. Administraciones públicas: Contratación y Expropiación Forzosa.	845
2. 4. 1. Contratación.	845
2. 4. 2. Expropiación forzosa.	846
2. 5. Administraciones públicas: Administraciones locales.	848
2. 5. 1. Organización, funcionamiento y régimen de sesiones.	848
2. 5. 2. Servicios Locales.	858
XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN	863
1. INTRODUCCIÓN.	863
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE Y DE OTRAS ACTUACIONES DE ESTA DEFENSORÍA.	866
2. 1. Integración de la Perspectiva de Género.	866
2. 2. Lenguaje no sexista.	869
2. 3. Educación y personas menores.	872
2. 4. Empleo.	874
2. 5. Conciliación y Corresponsabilidad.	880
2. 6. Salud.	883
2. 7. Bienestar Social.	893
2. 8. Participación.	907
2. 9. Violencia de Género.	909
2. 9. 1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.	909
2. 9. 2. Tutela judicial y protección personal de las víctimas.	911

2. 10. Discriminación por razón de sexo.....	919
XIII.- TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.....	921
1. INTRODUCCIÓN.....	921
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	921
2. 1. Prestaciones de las operadoras de servicios de telefonía e Internet.....	921
2. 2. Televisión.....	922
2. 3. Radio.....	923
2. 4. Protección de datos de carácter personal y derecho a grabar las sesiones de los plenos de los Ayuntamientos.....	924
2. 5. TIC y menores.....	934
SECCIÓN TERCERA:.....	937
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES.....	937
1. INTRODUCCIÓN.....	939
2. CONSULTAS RECIBIDAS EN EL SERVICIO DEL TELÉFONO DEL MENOR DE ANDALUCÍA....	942
3. MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO.....	944
4. MENORES MALTRATADOS.....	947
5. DECLARACIÓN DE DESAMPARO. TUTELA Y GUARDA ADMINISTRATIVA.....	951
6. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL.....	958
7. ACOGIMIENTO FAMILIAR.....	965
8. ADOPCIONES.....	978
9. RESPONSABILIDAD PENAL DE MENORES.....	987
10. MENORES CON NECESIDADES ESPECIALES.....	992
11. MENORES INMIGRANTES.....	995
12. MENORES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	999
13. JUEGO, DEPORTE Y OCIO.....	1002
14. LITIGIOS FAMILIARES.....	1009
SECCIÓN CUARTA:.....	1015
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS.....	1015
I. DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.....	1018
II. DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.....	1027
SECCIÓN QUINTA:.....	1073
LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA ADMINISTRACIÓN.....	1073
SECCIÓN SEXTA:.....	1079
RELACIONES INSTITUCIONALES.....	1079
I.- RELACIONES CON EL PARLAMENTO.....	1081
II.- RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.....	1082
III.- RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES.....	1083

IV.-	RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES.....	1084
V.-	OTRAS RELACIONES INSTITUCIONALES.	1086
VI.-	ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA.	1089
VII.-	OTRAS ACTIVIDADES.	1093
VIII.-	INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS.	1094
SECCIÓN SÉPTIMA:		1097
OFICINA DE INFORMACIÓN		1097
1.	INTRODUCCIÓN.....	1099
2.	DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LAS CONSULTAS.....	1101
2. 1.	<i>Población total.</i>	1102
2. 2.	<i>Modalidad y procedencia geográfica de las consultas.</i>	1104
2. 3.	<i>Resultado de las entrevistas.</i>	1105
3.	CONTENIDO DE LAS ENTREVISTAS.	1106
3. 1.	<i>Asuntos tratados en las Consultas.</i>	1106
3. 2.	<i>Análisis de las gestiones realizadas ante entidades públicas o privadas.</i>	1115
3. 2. 1.	Con ocasión de las consultas atendidas.	1115
3. 2. 2.	Con ocasión de la tramitación de expedientes de queja.	1121
4.	ENTREVISTAS CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ POR VIDEOCONFERENCIA.	1125
5.	DERECHOS DE LA CIUDADANÍA, EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN.	1126
ANEXO:.....		1133
DATOS ESTADÍSTICOS.....		1133
I.-	DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS	1135
II.-	RESUMEN DE GESTIÓN DE LAS QUEJAS (2012).....	1137
III.-	CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS (2012)	1138
IV.-	CAUSAS DE NO ADMISIÓN (2012)	1139
V.-	RESOLUCIONES MÁS SIGNIFICATIVAS Y CAUSAS DE CONCLUSIÓN (2012).....	1140
VI.-	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA (2012).....	1141
VII.-	DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR MATERIAS (2012)	1142
VIII.-	PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS (2012).....	1143
IX.-	DISTRIBUCIÓN PONDERADA DE QUEJAS (2012).....	1155
X.-	DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR SUB-MATERIAS	1156
XI.-	RELACIÓN QUEJAS-FIRMANTES POR MATERIAS.....	1162
XII.-	DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN MATERIA POR SEXO	1163
XIII.-	DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN PROVINCIA POR SEXO.....	1164
XIV.-	DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE QUEJAS	1165
XV.-	REGISTRO GENERAL	1166
XVI.-	DATOS DE ACCESO POR INTERNET	1167
XVII.-	ENTIDADES AFECTADAS EN LAS QUEJAS 2.012.....	1168
XVIII.-	DESGLOSE POR MATERIAS DEL TOTAL DE ENTIDADES AFECTADAS.....	1176

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Con la presentación al Parlamento de Andalucía de la Memoria Anual de actividades del Defensor del Pueblo Andaluz correspondiente al año 2012, se cumple con el deber legal de informar a la Cámara Andaluza de la gestión de esta Institución en dicho ejercicio, a la vez que se da a conocer a la ciudadanía y administraciones públicas nuestras actuaciones, valoraciones y consideraciones para la protección y defensa de los derechos y libertades, constitucionales y estatutarios, de todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía.

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

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

El Informe sigue comprendiendo, en la *Sección Primera*, una valoración general de los derechos constitucionales, en las que manifestamos nuestro parecer sobre la situación en que se encuentra el nivel de protección de los mismos, a través del comentario de aspectos concretos relacionados con el ejercicio de estos derechos y libertades. Un año más el Defensor del Pueblo Andaluz se ve precisado de dedicar este apartado del Informe a comentar las consecuencias que la situación de crisis económica está teniendo en el ámbito de los derechos de la ciudadanía en nuestra Comunidad Autónoma, valorando sus consecuencias y realizando diversas propuestas que permitan paliar los efectos perjudiciales que esta situación está produciendo en sectores cada vez más amplios de nuestra sociedad. A destacar, en este sentido, el incremento de la actividad mediadora de la Institución y las intervenciones realizadas ante situaciones de gran repercusión social como han sido el incesante incremento de los desahucios de viviendas y los perjuicios causados por entidades financieras con motivo de la colocación a particulares de las denominadas participaciones preferentes.

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

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

En el resto de secciones en que se estructura el presente Informe, se contienen los comentarios, datos e indicadores que reflejan la actividad de esta Institución en el año 2012 en cuanto a las quejas remitidas y rechazadas, la colaboración obtenida de las Administraciones Públicas, las relaciones institucionales y actividades desarrolladas y los

datos estadísticos. Y, finalmente, en la Sección Séptima, se contiene un relato de la actividad desarrollada por la Oficina de Información, unidad que aporta la relación más directa y personal de esta Institución con la ciudadanía.

En cuanto al comentario de los datos estadísticos, resaltar que en el año 2012 se han recibido 7.239 quejas, un 14,8% más que el año anterior, y se han atendido 8.331 demandas de información y orientación, con especial atención a los temas de crisis económica, incrementándose un 238% las actuaciones mediadoras realizadas desde esta Institución con dicho fin.

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

En esta línea, el Defensor del Pueblo Andalúz llevó a cabo igualmente, durante este ejercicio, otras actividades divulgativas y de promoción de derechos que persiguen fomentar la conciencia social de la ciudadanía sobre el conocimiento y ejercicio de sus derechos, especialmente en relación con aquellos colectivos sociales en condiciones de mayor riesgo o vulnerabilidad. En este sentido destacar los 363 actos divulgativos de derechos en que ha intervenido esta Institución con organizaciones sociales y entidades públicas a tal fin, así como las 11 Jornadas y Seminarios organizados con dicho objeto por esta Defensoría, la edición de dos publicaciones divulgativas de derechos y la convocatoria de una beca formativa para personas con discapacidad intelectual a fin de favorecer su integración laboral.

En el ámbito de nuestra especial preocupación, ante las situaciones sociales que más afectan a la sociedad andaluza y, dentro de esta, singularmente, a los colectivos más débiles y precisados de protección, durante el ejercicio 2012 la actividad prioritaria de la Institución ha seguido siendo las intervenciones ante la afectación que está produciendo en la esfera de los derechos de los sectores más vulnerables de la sociedad como consecuencia de la prolongada situación de crisis económica que vivimos.

También en el ejercicio que se relata en este Informe, el Defensor del Pueblo Andalúz ha continuado profundizando en aquellos aspectos de su funcionamiento que se traducen en su compromiso por mejorar el servicio público a prestar a la ciudadanía a través de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a su funcionamiento. Entre las actuaciones de potenciación de las TIC destacar la consolidación y mejora del servicio de administración electrónica, a través del cual se han realizado en este año un total de 464 comunicaciones y se han presentado por esta vía 268 quejas, la entrada en funcionamiento de la nueva página web del Defensor del Pueblo Andalúz y del Defensor del Menor de Andalucía y el funcionamiento en red con otras Defensorías para compartir herramientas y novedades tecnológicas.

En este contexto, hay que destacar también dos iniciativas que suponen la incorporación de nuevos servicios en el afán de esta Institución de mejorar y facilitar las relaciones y comunicación con la ciudadanía: la puesta en funcionamiento del proyecto de Ofician Virtual que posibilita a los ciudadanos de cualquier lugar de Andalucía mantener entrevistas personales con el Defensor a través de videoconferencia y la determinación de la estrategia de presencia del Defensor del Pueblo Andalúz en las redes sociales para activar la comunicación y participación ciudadana en la Institución.

Con este relato, en definitiva, pretendemos dar a conocer la actividad que ha desarrollado el Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2012 en su labor de defensa de los derechos constitucionales y estatutarios de la ciudadanía, con el deseo y esperanza de que en un año tan especial, como ha sido éste, hayamos sido capaces de traducir en estas páginas las inquietudes y preocupaciones de la sociedad andaluza y de haberlas hecho llegar a los poderes públicos para que las atiendan y satisfagan, pero también para recordar a los ciudadanos que en esta Institución, por compleja y difícil que sea la coyuntura que estemos viviendo, encontrarán siempre un cauce a su disposición para hacer valer sus derechos.

Andalucía, Marzo 2012

José Chamizo de la Rubia
Defensor del Pueblo Andaluz, en funciones

SECCIÓN PRIMERA:

**LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES
ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS
PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN
ADMINISTRATIVA**

I.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ ANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

Alcanzamos ya los cinco años desde que el Defensor del Pueblo Andaluz decidiera incluir en su dación de cuentas anual al Parlamento de Andalucía un apartado dedicado expresamente a analizar los efectos de la crisis económica en nuestra Comunidad, especialmente por lo que se refiere a su afección al ámbito de los derechos fundamentales de la ciudadanía y, muy particularmente, en relación al ejercicio y disfrute por la misma de sus derechos sociales.

A lo largo de estos cinco años hemos comenzado siempre este apartado del Informe Anual tratando de situar lo ocurrido durante el año objeto de análisis como parte del proceso histórico de una crisis económica que se prolonga de año en año. Para ello hemos recurrido al recurso estilístico de etiquetar con un título alusivo cada uno de los años transcurridos desde que la misma comenzara a dejarse sentir en 2008.

Así, hemos descrito 2008 como el año en que Andalucía despertó del sueño ilusorio del crecimiento económico sostenido para descubrir la dura realidad de los periodos de recesión que ineludiblemente suceden a los de crecimiento. 2009, como el año en que los efectos de la crisis económica se extendieron y generalizaron por la sociedad andaluza, produciendo una suerte de *socialización del sufrimiento*. 2010, lo definimos como el año en que se produjo la *profundización del sufrimiento* entre los sectores más débiles y más expuestos a los efectos de la crisis. Por último, 2011 fue etiquetado como el año de la *institucionalización de la crisis*, en la medida en que considerábamos que había sido durante ese año cuando toda la sociedad y los grupos y colectivos que la integran, sin exclusiones de ningún tipo, habían debido rendirse a la evidencia de que la crisis había venido para quedarse y de que ya no podíamos seguir ignorándola y confiando en una recuperación que no acababa de llegar.

Llegados a este punto, ¿cómo describir 2012? Sinceramente, no encontramos la etiqueta o la frase que nos permita describir con suficiente precisión la cruda realidad que ha representado este año que acaba de concluir. Sencillamente, lo que ha ocurrido durante 2012 es que la crisis económica ha fagocitado nuestra realidad, lo ha impregnado todo, se ha convertido en el eje ineludible sobre el que parecen girar nuestras vidas y ha ocupado con su presencia ominosa el devenir cotidiano de una sociedad cada vez más angustiada y cuyo estado de ánimo oscila entre la desesperanza y la indignación.

Y no es de extrañar que la crisis haya alcanzado tal relevancia y tanta preeminencia en nuestras vidas, basta con dar un vistazo a los datos que expresan en magnitudes como ha evolucionado nuestra realidad social y económica durante 2012 para comprender que nuestro presente y nuestras expectativas de futuro están íntimamente ligadas a la evolución de nuestra situación económica.

Cuando en el pasado Informe Anual repasábamos los datos que había dejado la crisis durante 2011 describíamos los mismos como “desoladores”. ¿Qué término podríamos utilizar ahora para describir los datos de 2012? ¿Cómo calificar los datos del paro? ¿Qué etiqueta puede definir el drama social que evidencian los datos sobre desahucios? ¿Cuál es el término apropiado para describir el incremento experimentado en las tasas de pobreza y exclusión de nuestra comunidad?

Posiblemente la mejor respuesta a estas preguntas retóricas sea dejar que sean los propios datos los que se describan y califiquen a sí mismos y a la realidad que representan.

Debemos necesariamente comenzar por los datos referidos al desempleo que en 2012 han alcanzado la cifra de 5.965.400 personas desempleadas en todo el país, 691.700 más que en el año anterior, lo que supone una tasa de paro del 26,02% de la población activa, equitativamente repartida por géneros: 25,58% hombres y 26,55% mujeres. Son unas cifras que dejan a nuestro país, no solo en una posición de lamentable liderazgo dentro de los países europeos, sino en unos niveles mas propios de países no desarrollados.

En el caso de Andalucía, las cifras alcanzan ya niveles mas propios de épocas de penuria o posguerra: nada menos que 1.442.600 personas sin trabajo, 194.100 más que el año anterior. Una tasa de paro que ha crecido hasta el 35,86% y sigue en continuo ascenso.

Y lo peor de todo es que los vaticinios unánimes de expertos y gurús apuntan a que durante 2013 el proceso de destrucción de empleo proseguirá sin descanso, aspirando únicamente, quienes son más optimistas, a una reducción de su ritmo conforme avance el ejercicio económico. Pocas personas atisban una recuperación significativa del empleo a corto o medio plazo, lo que significa que el drama social y humano que esconden estas cifras va a proseguir.

En este sentido, debemos incidir un año más en los catastróficos datos relativos al desempleo juvenil, que había alcanzado ya una tasa del 52,34% a nivel nacional y del 59,43% a nivel andaluz en el tercer trimestre del año. Unas cifras que a buen seguro se incrementarían con los datos del último trimestre y que dejan a toda una generación de jóvenes andaluces frente a un páramo laboral yermo de oportunidades y que solo les deja la opción de elegir entre permanecer en su tierra desempeñando –en el mejor de los casos– empleos precarios y mal remunerados, o emigrar a otros países.

También resultan escalofriantes los datos que desvelan que el número de hogares en que todos sus miembros están en situación de desempleo asciende ya a la cifra de 1.833.700. Una cifra que además no deja de crecer ya que supone 258.700 hogares más que el pasado año 2011.

Pero las cifras de desempleo no son suficientes para describir la verdadera situación que atraviesan los andaluces y las andaluzas en este final de 2012. Hay datos que resultan especialmente significativos para revelar la auténtica dimensión del drama social y humano que está provocando la crisis económica.

Así, según la Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN-A) y basándose en datos de 2011 casi el 40% de la población andaluza vive en situación de pobreza; un 47,8% no pueden afrontar gastos imprevistos –viven al día– y un 9,4% de los hogares tienen problemas para afrontar los costes de recursos básicos como el agua, la luz, la alimentación, la ropa o la vivienda; la pobreza infantil alcanza ya al 36,3% de los menores.

La cruda realidad que estos datos reflejan ha tenido su trasunto inevitable en las quejas recibidas y tramitadas por esta Institución durante el año 2012. Decíamos antes que la crisis económica lo ha impregnado todo durante 2012, y no solo es cierto, sino que la mejor demostración de la veracidad de este aserto lo encontramos en el análisis de los asuntos planteados en las quejas recibidas durante este año que, de forma abrumadora, están directa o indirectamente conectados con la crisis económica y sus consecuencias. No existe un solo ámbito material –salud, educación, medio ambiente, cultura, vivienda,

inmigración, etc.- cuya realidad no se haya visto afectado por la crisis económica y que no haya trasladado dicha realidad a esta Institución en forma de queja.

Es tan ingente el número de quejas tramitadas durante 2012 que guardan relación con la crisis, que en este apartado hemos tenido que emplear criterios muy rigurosos y restrictivos en la selección de asuntos para no agotar con su exposición el contenido del Informe Anual.

Dicha selección de asuntos, una vez ordenada por ámbitos materiales, nos permite ofrecer la siguiente perspectiva de cuáles han sido las principales consecuencias de la crisis económica a la luz de las quejas recibidas y tramitadas por esta Institución durante 2012.

Análisis de la situación en base a las quejas recibidas

En años precedentes hemos centrado nuestro análisis sobre la incidencia de la crisis en los tres grandes ámbitos que estaban siendo especialmente golpeados por el deterioro de la situación económica: empleo, vivienda e inclusión social, limitándonos, respecto de los demás ámbitos materiales: salud, educación, medio ambiente, cultura, etc, a glosar algunos casos puntuales en que se estaban detectando afecciones a los derechos concernidos.

Lamentablemente, esta situación ha cambiado de forma drástica durante 2012 ya que la extensión y generalización de los efectos de la crisis ha determinado que todos los ámbitos materiales se vean directamente afectados por la misma y que derechos sociales que antes parecían estar quedando al margen se vean ahora expresamente concernidos por las medidas adoptadas para solventar los problemas financieros de las Administraciones Públicas.

Ya no resulta posible seguir sosteniendo que derechos sociales básicos como el derecho a la salud o el derecho a la educación están quedando salvaguardados en sus aspectos esenciales de los efectos de la crisis económica. Las consecuencias derivadas de las políticas de austeridad y recorte del gasto público ponen de manifiesto que ya no quedan espacios exentos de reducciones y recortes, ni santuarios donde permanezcan en salvaguarda conquistas esenciales del estado del bienestar. Todo está en cuestión y todo es susceptible de ser recortado o reducido. Y eso es igualmente predicable de todos y cada uno de los derechos sociales establecidos en la Constitución.

Como pretendemos dejar de manifiesto en el presente apartado, una de las principales características del año 2012 es que las consecuencias de la crisis, no solo han seguido agravándose en materia de empleo, vivienda e inclusión social, sino que además han comenzado a manifestarse en toda su crudeza en relación al resto de derechos sociales.

Haremos ahora un desarrollo temático de estos graves ejemplos que nos ha ofrecido la crisis económica en la actividad del DPA durante 2012.

a) Empleo.

Entre las muchas cuestiones que la ciudadanía nos traslada relacionadas con la crisis económica no resulta infrecuente en estos últimos años el tener que atender a personas que acuden a esta Institución para plantearnos su temor a perder el empleo, para expresarnos su abatimiento e indignación cuando finalmente lo han perdido o para trasladarnos su desesperación e impotencia al ver como pasa el tiempo sin ser capaces de

encontrar un nuevo empleo que de algún sentido a sus vidas y les ofrezca el aliento de un futuro mejor.

Pero aun siendo cada vez más frecuentes este tipo de cuestiones, en ningún caso llegan a alcanzar el número que podría esperarse teniendo en cuenta las dimensiones alcanzadas por el drama del desempleo en nuestro país. Y ello es así, porque la ciudadanía sabe que esta Institución difícilmente va a poder ofrecerles la única respuesta que resultaría acorde al problema planteado: una oferta de empleo, y no puede hacerlo porque carece de los medios y las capacidades para ello.

Sin embargo esta Institución sí puede prestar su colaboración en otras cuestiones que nos traslada la ciudadanía y que están relacionadas igualmente con el problema del empleo.

Así, en materia de empleo las principales quejas tramitadas durante 2012 han tenido como referencia, de un lado, problemas procedimentales, como la falta de respuesta y retrasos en la resolución en los procedimientos específicos, individuales y concretos de solicitud de ayudas, subvenciones y becas, unas veces a causa de actuaciones administrativas otras a causa de falta de acreditación de requisitos y de realización de trámites por los interesados.

Tal es el caso de la **queja 12/2516** expediente tramitado por retraso en la concesión de ayuda a trabajador para la conciliación de la vida laboral y familiar por hijo menor a su cargo. Tras diversas dificultades en la tramitación, la ayuda está concedida, pero está pendiente de materialización del pago por la Tesorería. También podemos citar la **queja 12/2944**, expediente en el que el propio interesado había presentado justificación documental fuera de plazo, respecto de una solicitud de ayuda y respecto de otra ayuda de las que refería el promovente de la queja, era la propia Administración la que estaba pendiente de realizar operaciones contables de incorporación de remantes para poder abonar el 25% que le restaba. Asimismo la **queja 12/2939**, expediente en el que el interesado había solicitado el pago de becas por realización de cursos de formación para el empleo. Algunas pendientes de pago por el Servicio Andaluz de Empleo por cursos realizados desde el año 2008, por lo que le preocupaba la posible prescripción.

En otras ocasiones, las menos, el motivo o causa de las quejas radica en la iniciación por la Administración de empleo de los procedimientos especiales de suspensión de las ayudas por formulación de reparos por la Intervención o de procedimientos de reintegro, conforme al Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Tal ha sido el caso tratado en la **queja 12/3936**, referida la suspensión de la concesión de una ayuda para establecimiento de trabajador/a autónomo/a con cargo a convocatoria efectuada por la Administración de empleo andaluza de conformidad con la Orden de 26 de Abril de 2010, por incumplimientos contables y reparos formulados por la Intervención. O el caso de la **queja 12/4536**; **queja 12/4847**; **queja 12/5165**, relativas a la suspensión y retrasos en las ayudas del plan Prepara y en la prórroga del mismo, lo cual ha venido a solucionarse mediante la promulgación del Real Decreto ley 23/2012, de 24 de Agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección por desempleo, convalidado por Resolución del Congreso adoptada el 13 de Septiembre siguiente.

Han sido múltiples las quejas –colectivas- que recibimos como consecuencia de la paralización de programas, planes y medidas instrumentales de aplicación en el ámbito sectorial de las políticas activas de empleo. Es común a estos expedientes de un lado la

falta de liquidez de las Administraciones públicas concedentes en general y promotoras en particular, para afrontar el pago de las ayudas y subvenciones ya concedidas, ello por diversas causas –en ocasiones contables-, se está a la espera de recibir parte del Fondo de Liquidez para las Autonomías, detectándose casos en los que incluso se ha producido la adopción de actitudes y comportamientos próximos a lo que sería una praxis viciada en el ámbito mercantil privado, extinguiéndose la entidad y personalidad jurídica de las entidades -públicas promotoras-. Así los expedientes de queja a las Escuelas, Talleres de empleo y Casas de oficio (**queja 12/857; queja 12/1046; queja 12/1047**).

Especialmente grave nos parece lo que está ocurriendo en relación con las Políticas activas de empleo que se desarrollan a través de asociaciones y centros que gestionan programas de inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión en el mundo del trabajo (personas con discapacidad). Y es que los retrasos en el pago de las ayudas concertadas por parte de la Administración está poniendo en riesgo, no solo la ejecución de los programas de inserción, sino también la propia pervivencia de estas asociaciones y centros.

Así en el expediente de **queja 12/3516**, la Asociación de Centros Especiales de Empleo de Andalucía (ACECA) que agrupa a 131 Centros Especiales de Empleo, con más de 5000 personas en su plantilla, de las cuales más del 70% son personas con discapacidad y por tanto con especiales dificultades de inserción laboral, denunciaba el grave riesgo en que la Junta de Andalucía ha puesto a estas empresas que desarrollan su actividad en múltiples sectores productivos, como consecuencia de los importantísimos y generalizados retrasos en la percepción de los incentivos, tanto por creación, como por mantenimiento de puestos de trabajo para las personas con discapacidad, siendo en algunos casos las deudas pendientes hasta del año 2007.

Los fondos destinados a estos incentivos, los cuales provienen de la Comunidad Europea y del Estado, y que se recogen en los presupuestos de la Junta de Andalucía, desde hace varios años se está viendo que no llegan a los Centros Especiales de Empleo en su totalidad. Esta situación ha provocado una deuda entre estos y la Junta de Andalucía de más de 70 millones de euros, dejando a los centros en una precaria situación económica que está ocasionando en muchos casos recurrir a la reducción de plantilla como medida de subsistencia y en los casos mas graves al cierre del centro de trabajo.

A todo ello hay que añadir que la situación se ha agravado en 2012 al haberse recortado el presupuesto destinado al Empleo en general en un 56,92%. Con un panorama como el que se detalla, a muchos de estos Centros les resulta difícilísimo mantenerse como empresas facilitadoras de trabajo para el colectivo de personas con discapacidad, quienes, asimismo se ven avocadas a perder sus empleos.

En el expediente de **queja 12/5164**, por el gerente de un CEE (Centro Especial Empleo), se nos exponía que la Junta no les había hecho efectivas subvenciones desde el segundo cuatrimestre de 2011 y unas ampliaciones del 2010, esto les ocasionaba retrasos en los pagos de las nóminas de su personal pese a que intentaban que no fuera así. Las subvenciones suponían aproximadamente el 30% del sueldo, por lo que si fuera por la Junta debería –el citado centro- a su plantilla 5 ó 6 nóminas, lo que les ocasionaba cuantiosos gastos bancarios adicionales.

Más recientemente, estamos tramitando otro nuevo expediente de **queja 12/6221**, en el que por el interesado como presidente y en representación de la Asociación Granadina de Empresas de Formación (AGAP) se nos expone que se encuentran en una situación dramática provocada por los impagos de la Junta de Andalucía de las subvenciones para realización de cursos de formación destinados a personas

desempleadas, correspondientes a los ejercicios económicos 2010 y 2011, que no han sido abonadas a la fecha de su queja.

Según nos comunica la deuda asciende a un total de 15 millones de euros, comprendiendo las liquidaciones del 25% de la programación de cursos del ejercicio de 2010 y a los anticipos del 75% de la programación de cursos de 2011. Añaden que contribuye a agravar la situación el hecho de que para el ejercicio de 2012, no se ha efectuado la Convocatoria anual de estos cursos.

Concluyen indicando que necesitan urgentemente la orden de pago y liquidación de las cantidades pendientes.

En otro orden de cosas, la incidencia en los expedientes de ayudas sociolaborales derivados de la situación de quiebra de compañías aseguradoras de empresas de sectores en crisis y la suspensión temporal de los pagos de las cuotas a tales compañías aseguradoras se han revelado como un grave problema pese a que la situación parece haber entrado en vías de solución tras la aprobación por el Gobierno Autonómico del Decreto Ley 4/2012 ratificado y convalidado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 15 de Noviembre (**queja 12/2765**) y con la asunción de los compromisos incluidos en el mismo.

En algunos de los expedientes se evidencia a veces indicios de incumplimientos e irregularidades en la aplicación y gestión presupuestaria y contable de los fondos, ayudas y subvenciones que provenientes de la Unión Europea y para la cooperación en materia de políticas de empleo del Estado, que deben aplicar y gestionar las distintas administraciones territoriales del mismo; principalmente en la gestión y aplicación finalista por la Administración Autonómica y sus entes y organismos autónomos e instrumentales y por las Diputaciones y Ayuntamientos.

Como resumen podemos indicar que eso viene sucediendo en algunas de las quejas que respecto a ayudas y subvenciones e incluso prestaciones asistenciales en materia de empleo y/o en materia de formación profesional para el empleo que no perciben los beneficiarios finales pese a haberles sido concedidas mediante las pertinentes resoluciones administrativas, o que en el mejor de los casos perciben transcurridos dos o tres ejercicios desde su concesión.

Una materia muy directamente relacionada con el empleo, como es la relativa a las cotizaciones a la seguridad social, también ha dado lugar la presentación de quejas que ponen de manifiesto las situaciones de desprotección en que están quedando algunas personas cuando, como consecuencia de la crisis económica, se ven incapaces de hacer frente a sus responsabilidades en materia social.

De este modo, encontramos diversas queja (**queja 11/3453**, entre otras) en las que quienes reclaman expresan que, teniendo derecho al percibo de una prestación contributiva en cualquiera de sus modalidades (pensión de jubilación, prestación por incapacidad permanente en alguno de sus grados...), por reunir los requisitos objetivos y subjetivos genéricos exigidos por la legislación, (años de cotización, edad o estado personal, entre ellos), la referida prestación les ha sido denegada por no encontrarse al corriente del pago de las deudas con la Seguridad Social. Impago que, en la mayor parte de los casos, proviene de personas sujetas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que, instigadas por la crisis, han faltado parcialmente a su deber de contribución al sistema, acumulando una deuda más o menos importante, cuya pendencia actúa como obstáculo insalvable al acceso de la pensión pública.

En consecuencia, quien pretende acceder a la prestación carece de medios económicos para saldar la deuda y, al propio tiempo, es esta la causa de que no pueda serle aprobada la prestación. Se crea con ello un círculo vicioso sin fin, defendiendo las personas afectadas la necesidad de que se aprobara la pensión, compensando con su importe la deuda a favor del Estado.

La situación es más intolerable, cuando se trata de quienes han sido declarados en situación de gran invalidez, ya que hemos conocido casos de personas con graves e incurables enfermedades, cuyo pronóstico de esperanza de vida es muy corto y que, se ven abocadas a no contar con recursos que les permitan cubrir sus más básicas necesidades vitales.

b) Vivienda.

En nuestro país el derecho a la vivienda se ha convertido junto con el derecho al trabajo en los grandes sacrificados en el altar de la crisis económica. Así lo demuestran los datos que ofrecen los órganos judiciales relativos a los procesos judiciales de desahucio y lanzamiento efectuados en los últimos años. Unos datos siempre controvertidos por cuanto no distinguen entre los desahucios de primeras viviendas y los que afectan a segundas residencias y locales de negocios, pero que en cualquier caso arrojan cifras que revelan que el número de personas que han sufrido el trauma de perder sus hogares como consecuencia de la crisis económica es tan elevado en nuestro país que no es de extrañar que haya dado lugar a lo que podríamos denominar como una auténtica pandemia social.

No obstante, en otros países también son muchas las personas que se han visto obligadas abandonar sus hogares como consecuencia de la crisis, y sin embargo, las consecuencias personales y sociales de esta pérdida no han sido tan graves como en nuestro país. La principal razón que nos permite explicar esta distinta percepción de un problema aparentemente igual estriba en el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, el nuestro es un país de propietarios y no de inquilinos.

En efecto, en otros países la principal consecuencia de la crisis en materia de vivienda ha sido que un número importante de personas se han visto imposibilitadas de seguir pagando el alquiler de la vivienda que habitaban y han tenido que mudarse a otra mas barata. Es evidente que este cambio a peor en el ejercicio del derecho a la vivienda no ha sido plato de gusto para nadie, pero desde luego no ha alcanzado, ni de lejos, la categoría de drama social que ha supuesto en nuestro país la situación de miles de españoles y españolas que han sido desahuciados de sus viviendas por no poder pagar los créditos hipotecarios contratados.

Para entender la sensibilidad social que rodea a este problema debemos recordar la especial relevancia que la vivienda en propiedad tiene en la escala de valores materiales de nuestro país, constituyéndose en uno de los símbolos representativos del estatus social y en uno de los objetivos primordiales a conseguir por buena parte de la población española en su vida.

Una gran mayoría de la población española cuenta con la propiedad de una vivienda, está en trance de hacerlo o lo incluye entre sus aspiraciones a un futuro no muy lejano. Y para conseguir este sueño no dudan un momento en endeudarse de por vida con la entidad financiera o con cualquier prestamista dispuesto a facilitarles los medios financieros que precisan para adquirir el ansiado estatus de propietarios.

No es de extrañar, por tanto, que en nuestro país las personas vivan como un drama el hecho de perder la vivienda que adquirieron en su día con gran esfuerzo e ilusión,

que han ido pagando durante bastantes años con sudor y sacrificio y que estaban convencidas de que constituiría el seguro de su futura jubilación y la principal herencia de sus hijos. Un drama que adquiere tintes de tragedia en el caso de aquellas personas que además de perder su vivienda y todos los capitales invertidos en su adquisición, comprueban con desesperación que han quedado también convertidas en deudoras de por vida de la entidad prestataria.

No es ahora el momento de discernir si son más las ventajas o las desventajas de un modelo social de vivienda que se aparta radicalmente del seguido en otros países europeos; lo que resulta innegable es que en una situación de crisis como la actual las consecuencias de nuestro modelo se están revelando catastróficas desde un punto de vista social.

Durante 2012 el drama de los desahucios ha alcanzado niveles especialmente preocupantes, no solo por el elevado número de familias que han perdido sus hogares, sino porque en algunos casos las personas afectadas han llegado a adoptar decisiones trágicas al no poder afrontar la situación.

Según datos del Consejo General del Poder Judicial el número de procedimientos de ejecución hipotecaria instados en los juzgados hasta Septiembre de 2012 ascendía a 67.537, un 18,3% más que un año antes. En ese mismo periodo, los procesos de ejecución hipotecaria que concluyeron en lanzamientos fueron 49.702, un 15,9% más que los registrados en el mismo periodo del año anterior.

Estos datos han tenido su lógico trasunto en las quejas presentadas ante esta Institución, siendo ciertamente numerosas las personas que se han dirigido a este Comisionado del Parlamento solicitando su intervención en relación con este problema.

Entre estas personas, un número nada desdeñable han venido a nosotros cuando ya la situación era inevitable y la pérdida efectiva de la vivienda era inminente o incluso ya se había producido. Pero también ha acudido un importante número de personas que pedían ayuda para evitar verse inmersas en un proceso de ejecución hipotecaria o para evitar que el mismo concluyese con el desahucio de su vivienda.

Las situaciones y los casos atendidos han sido muy diversos, como variada ha sido la realidad social y humana que hemos encontrado detrás de cada uno de ellos, pero el denominador común ha sido el de una familia que por circunstancias sobrevenidas se ha visto incapaz de seguir atendiendo el pago del crédito hipotecario concertado para la adquisición de su vivienda y, tras acumular una importante deuda por las cuotas impagadas, desea ahora encontrar una solución que impida el desahucio de su hogar o que, cuando menos, les permita solventar la deuda con la entrega de sus viviendas.

Especialmente significativo ha sido el incremento experimentado por las quejas presentadas por personas de edad avanzada que han avalado con sus viviendas propias los créditos hipotecarios de hijos descendientes o familiares y ahora se ven en el trance de estar inmersas en un proceso de ejecución hipotecaria que podría culminar con el desahucio de su propia vivienda. Muchos de estos procesos no son sino la continuación de otros previos que acabaron con el desahucio de la vivienda hipotecada y que ahora se dirigen contra quien avaló el préstamo al restar una parte de la deuda no satisfecha.

Los relatos que acompañan a muchas de estas quejas resultan a veces estremecedores al permitirnos descubrir el dramatismo con el que personas ancianas viven una situación que para ellas representa el desmoronamiento de todo lo que daba sentido y seguridad a sus últimos años de vida. Comprobar cómo desaparece la vivienda en que han

pasado la mayor parte de su vida y donde pensaban acabar sus días y enfrentarse a la incertidumbre de no tener un techo seguro en plena vejez, resulta realmente muy duro y difícil de afrontar y así lo reflejan los escritos que acompañan a algunas de las quejas recibidas.

También son especialmente dramáticos los relatos de mujeres que viven solas con sus hijos y deben afrontar un proceso de desahucio que en muchas ocasiones ha sido ocasionado por los impagos o las deudas de sus ex parejas.

Pero en materia de vivienda, la crisis económica no solo ha supuesto un serio problema para quienes disponen de vivienda en propiedad y encuentran dificultades para hacer frente al crédito hipotecario, sino también para quienes viven de alquiler y no pueden seguir afrontando el pago de la renta y para quienes no disponen de medios para acceder en propiedad o en alquiler a una vivienda libre y esperan que los poderes públicos les faciliten el acceso a una vivienda de protección oficial.

Muchas de las personas que han perdido las viviendas que disfrutaban en propiedad o en alquiler, por no poder pagar sus obligaciones crediticias o arrendaticias, han pasado a engrosar las ya abultadas listas de personas que aspiran a conseguir una vivienda de protección oficial, agravando así una situación que ya tenía visos dramáticos ante el descenso en el número de viviendas protegidas que se están construyendo como consecuencia de la crisis financiera de las Administraciones responsables.

Por no mencionar el problema añadido de la supresión de promociones de viviendas de VPO por encontrarse las empresas promotoras, privadas y públicas, en situación de insolvencia.

Pero además de la llegada de estas nuevas familias, el perfil de demandante de vivienda protegida está cambiando porque ya no se corresponde, necesariamente, con quienes se encuentran en situación de exclusión social, como venía sucediendo hasta ahora. Y es que la exclusión económica está generando un aumento en la demanda de estas viviendas por parte de familias normalizadas que desean acceder por primera vez a la vivienda y no pueden solventar este derecho en el mercado.

La frustración de estas personas ante la incapacidad de la Administración para atender a sus demandas, se ve agravada por el conocimiento de la existencia de un número importante de viviendas de VPO que permanecen desocupadas o indebidamente ocupadas por personas sin derecho para ello.

Otro grave problema derivado de la difícil situación financiera de las arcas públicas es el derivado de la disminución de las ayudas destinadas a la satisfacción del derecho a la vivienda. Unas ayudas públicas destinadas a facilitar la adquisición o el alquiler de viviendas que no solo han disminuido drásticamente, sino que en algunos casos directamente se han suprimido.

La Institución ha venido recibiendo durante el año 2012 un importante número de quejas que reflejan, aun a riesgo de caer en generalidades, que este ha sido el año en el que este derecho se ha visto más vulnerado, para aquellas personas que lo disfrutaban, o bien se ha complicado en su ejercicio, para aquellas personas que aún no pueden disfrutarlo de manera individual para sí o para sus familias. Puede decirse, por tanto, que 2012 ha sido el año en el que el derecho a la vivienda se ha consolidado como un derecho especialmente permeable a las consecuencias de la crisis económicas, extendiéndose a sectores poblacionales tradicionalmente excluidos de situaciones de necesidad.

Como se ha dicho, aún a riesgo de caer en generalidades, pues toda generalidad puede desdibujar la realidad de la situación, podemos decir que la mayor parte de las quejas que hemos recibido en materia de vivienda durante el ejercicio 2012, estaban motivadas de una u otra forma por la situación de crisis generalizada en la que estamos inmersos.

Así, por ejemplo, entre quienes ejercitaban este derecho y perdieron sus viviendas, o entre quienes nunca han disfrutado una vivienda de forma autónoma e independiente, han sido muchas las quejas recibidas por la imposibilidad de acceder a viviendas financiadas por los poderes públicos, ya se trate de viviendas protegidas *stricto sensu*, ya se trate de viviendas de promoción pública o de segunda ocupación de titularidad autonómica, ya se trate de viviendas de carácter social titularidad de los Ayuntamientos.

Se ha incrementado notablemente, por tanto, el número de demandantes de vivienda de carácter público cuyas condiciones económicas únicamente les permite ejercer este derecho con la ayuda o la tutela de la Administración. En muchos casos, las posibilidades de abonar renta o cantidad alguna eran escasas o nulas. En otros, la situación de crisis impedía ejercer con normalidad este derecho o a costa de necesidades básicas. La consecuencia de todo ello es que, hoy día, se detecta una demanda social imposible de atender por las Administraciones Públicas, pues incluso ellas están viendo cómo sus inquilinos sufren verdaderas dificultades para hacer frente a las rentas y gastos comunes de los edificios, encontrándose entonces en el dilema de si ejecutar desahucios o suspender hasta que cambie la perspectiva económica y social.

La situación de crisis también ha afectado sobremanera a los programas vigentes en materia de vivienda, tanto a nivel estatal (Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012) como a nivel autonómico (Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012). Antes se comentaba que, aún a riesgo de incurrir en generalidades, se podría decir que la mayor parte de las quejas recibidas durante este año en materia de vivienda estaban relacionadas con la crisis. Qué duda cabe, en este sentido, que los ajustes presupuestarios que paulatinamente se vienen acordando por los poderes públicos durante los últimos años, están dificultando el desarrollo, tramitación y abono de las ayudas en los diversos programas previstos, tales como los de rehabilitación, transformación de infravivienda, adquisición de viviendas protegidas, subsidiación de préstamos, ayudas a inquilinos o renta básica de emancipación.

El número de quejas recibidas durante 2012 en relación con estas ayudas es muy importante, lo que quizás pueda explicarse, en parte, porque en este año 2012 se están dictando muchas resoluciones de expedientes de ayudas en materia de vivienda que las deniegan por falta de disponibilidad presupuestaria. En otros casos, la eliminación de la ayuda (como ha sucedido con la subsidiación de préstamos hipotecarios para viviendas protegidas, de carácter estatal) o su reducción y posterior supresión (supuesto de la renta básica de emancipación, también de carácter estatal), han motivado quejas ante la Institución autonómica, en la que, por razones de competencia, no se ha podido entrar.

A título ilustrativo, a continuación traemos a colación algunas de las quejas que, en relación con el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, hemos recibido durante el año 2012.

La **queja 12/68** nos fue remitida por una ciudadana de la localidad de Manzanilla, Huelva, en la que nos exponía que convivía con su pareja, su hijo de cuatro años y su madre, en un piso de alquiler del que había sido desahuciada por sentencia judicial, por falta de pago, habiendo llegado con la propiedad, posteriormente, a un acuerdo de prórroga, como un favor personal, para permanecer en la vivienda hasta finales de

Febrero de 2012, como última fecha para desalojar la vivienda. Nos aseguraba que su carencia de recursos económicos para subsistir era lo que les había llevado a no poder hacerse cargo del pago de los recibos de alquiler, no disponiendo de suministro de luz eléctrica, por el mismo motivo. Los únicos recursos con los que contaba la unidad familiar eran los procedentes de una pequeña pensión por incapacidad laboral de su pareja, dado que debido a su enfermedad no podía trabajar. Además, su madre estaba enferma y le había sido concedido un grado de discapacidad del 83%, debido a lo cual no podía trabajar, al tener que hacerse cargo de su madre la práctica totalidad del día.

Tras exponernos todas estas circunstancias, nos decía que ante la necesidad de vivienda que tenía y su situación de precariedad, se había visto en la obligación de denunciar la existencia en su localidad de viviendas de promoción pública que creía que estaban desocupadas, tanto ante el Ayuntamiento como ante EPSA, sin resultado positivo alguno.

La **queja 12/2329** nos fue remitida por una vecina de Bujalance, Córdoba, madre de tres hijos menores de edad, cuyos únicos ingresos familiares eran los procedentes de una pensión por incapacidad que percibía su marido, que no alcanzaba los 600 euros. En el año 2009, según nos decía, habían perdido la vivienda que venía siendo su domicilio y que tenían en propiedad, por no poder hacer frente a los pagos de la hipoteca por haberles sobrevenido una situación de insolvencia, aunque seguían manteniendo una deuda con la entidad bancaria que iban abonando como podían.

El motivo por el que acudían a esta Institución no era otro que los problemas que tenían para acceder a una vivienda de titularidad pública que pudieran sufragar atendiendo a su situación socioeconómica. Nos decía, en este sentido, que desde que perdieron su vivienda habían residido en casa de unos familiares, aunque próximamente tendrían que abandonarla y buscarse otro sitio en el que vivir. Nos contaba también que, por ello, desde hacía tiempo venía solicitando en el Ayuntamiento la adjudicación de una vivienda, pero nos aseguraba que le indicaban los Servicios Sociales que no estaba en su mano poder ofrecerle ayuda, remitiéndole a que demandara una vivienda en la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, EPSA.

Resulta también de interés la **queja 12/2638**, incoada tras recibir un escrito de más de veinte familias que se habían instalado en las viviendas de un edificio de nueva construcción desocupado de la ciudad de Sevilla, propiedad de una entidad financiera. Desde esta Institución se les informó de que se trataba de unos hechos, en lo que concierne a la ocupación de un inmueble de titularidad privada, en los que, en ningún momento, se había producido una intervención de las Administraciones Públicas a las que supervisamos, por lo que, consecuentemente, nuestra actuación se centraría en interesarnos ante las Administraciones Públicas por la situación de necesidad de estas familias y por la posibilidad de que pudieran acceder, según las circunstancias, con carácter transitorio o permanente, a un techo digno con la ayuda pública.

Ya se ha comentado que en materia de ayudas en programas de vivienda también se ha hecho notar la situación de crisis, como han puesto de manifiesto, entre otras, la **queja 12/3486**, con la que se dirigió a nosotros un ciudadano de Alcalá de Guadaíra, Sevilla, exponiendo que a principios del año 2009 había presentado solicitud de ayuda para la transformación de infravivienda, ya que su vivienda tenía tales condiciones de precariedad que había sido incluida en este programa. Desde entonces la tramitación apenas había avanzado, y el estado de su vivienda iba cada vez peor, hasta el extremo de estar en riesgo su seguridad. De no mediar la ayuda pública, no podría reformar el inmueble, por sus escasos recursos económicos.

Situaciones similares se nos ha planteado también con objeto de tramitación de quejas relativas a las ayudas del alquiler. Así, por ejemplo, la **queja 12/150** fue incoada tras recibir el escrito de una ciudadana que nos decía que era madre de familia numerosa y monoparental y que, hasta que no lograra la adjudicación de una vivienda protegida a través del Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de su localidad, había optado por el alquiler de vivienda y la solicitud de ayuda a inquilinos. Hacía más de un año que había presentado la solicitud de la ayuda y desde entonces no le había sido ingresada cantidad alguna, por lo que el abono del alquiler sin la subvención constituía un verdadero hándicap para ella y su familia.

En el mismo sentido, la interesada en la **queja 12/3025**, nos decía que era madre separada con dos hijos a su cargo y que le había sido reconocida la subvención para facilitar el pago de la renta de alquiler de su vivienda, de la que no había recibido cantidad alguna pese a que había transcurrido más de 1 año, lo que estaba agravando sobremanera su situación económica que, de persistir, la pondría en situación de impago de la renta. También nos decía que hacía poco había dejado de cobrar la ayuda del desempleo, por lo que sus únicos ingresos empezaban a ser los de la ayuda del alquiler, cuando se le ingresaran.

La construcción de viviendas protegidas, como no podía ser menos, también se ha visto afectada por la crisis económica. No sólo promotoras privadas de viviendas protegidas se han visto alteradas por esta situación, también las promotoras vinculadas o dependientes de Administraciones se han visto inmersas en procesos de insolvencia que han dejado sin viviendas protegidas a quienes ya habían firmado contratos de compraventa. Sirva de ejemplo, en este sentido, la **queja 12/4822**, que abrimos de oficio cuando tuvimos conocimiento a raíz de una queja a instancia de parte (que posteriormente no fue admitida a trámite al no ratificarse en firma la persona interesada) de que la empresa municipal de vivienda del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, EMUVISAN, no había devuelto las cantidades entregadas por los compradores de una promoción de viviendas protegidas que finalmente no se iba a ejecutar, al entrar en proceso de liquidación y disolución.

c) Inclusión social.

Una crisis económica que provoca una tasa de paro del 26% de la población, que deja un número de desempleados y desempleadas que alcanza la escalofriante cifra de seis millones de personas y que, además, determina el desahucio y el endeudamiento de cientos de miles de personas, inevitablemente tiene que traducirse en un aumento de los índices de pobreza y exclusión social.

Ese axioma que identifica crisis económica con exclusión social se ha revelado particularmente certero en nuestro país. Desde que en 2007 empezara la crisis financiera y muy especialmente desde que en 2008 se transformara en una profunda crisis económica, nuestro país no ha dejado de retroceder en todos y cada uno de los parámetros que determinan los niveles de inclusión social. Y lo más preocupante es que el deterioro de estos parámetros es acumulativo, de año en año, y parece seguir un proceso de permanente aceleración al que no resulta posible vislumbrar el fin.

Según datos aparecidos en un interesante estudio publicado en Febrero de 2012 por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales y titulado “Protección de las personas físicas en situación de quiebra económica”, la tasa de riesgo de pobreza que en 2009 alcanzaba el 23,4% se había elevado en 2011 hasta el 26,7% y seguía en pronunciado ascenso.

Asimismo, recoge este estudio datos publicados por la fundación FOESSA según los cuales la exclusión social severa y moderada (un concepto mas amplio que el de pobreza) ha escalado desde un 16,3% en 2007 hasta un 18,6% en 2009 respecto de una misma muestra significativa. Pero además según esta Fundación el porcentaje de personas no excluidas pero en situación de integración precaria ha pasado del 34,9% en 2007 al 46,3% en 2009, mientras que las personas plenamente integradas pasaron del 48,9% al 35,2%.

Unos datos terribles que, si tenemos en cuenta el progresivo y pronunciado deterioro habido desde 2009 hasta la presente fecha, (10,5 millones de pobres en 2010, según datos de Cáritas) nos llevan a concluir sin género de dudas que actualmente son bastante mas de 10 millones las personas que en nuestro país se encuentran al borde de la exclusión social.

El número de hogares con dificultades serias para llegar a fin de mes ha pasado del 26,8% en 2007, al 30,6 en 2010. Pero el dato mas preocupante es que 583.700 hogares carecían totalmente de ingresos en 2012 (datos INE-EPA).

Como señala Cáritas en su informe de 2012, la pobreza en España se está haciendo más *“extensa, intensa y crónica”*.

Un auténtico drama, porque la sociedad española siempre ha sido una sociedad con marcadas desigualdades sociales y con un deficiente reparto de la riqueza, que además muestra escasa capacidad de evolución como lo demuestra el hecho de que en los años de bonanza económica apenas ha conseguido reducir las brechas sociales y mejorar algunos de los índices que miden la equidad social. Por ello, el impacto de la crisis económica no sólo ha puesto fin abruptamente a cualquier progreso o acercamiento en los parámetros que miden la cohesión social, sino que ha provocado un ahondamiento sin precedentes de la brecha social que separa a ricos y pobres y ha determinado un incremento imparable de los niveles de pobreza.

Según datos de Eurostat España ocupa actualmente en Europa el puesto 25, de 27 países, en materia de desigualdad en la distribución de la riqueza, inmediatamente por detrás de Letonia y Lituania.

Pero el problema de regresión social, que es perfectamente perceptible en la España actual, no es consecuencia únicamente de una crisis económica que ha traído desempleo y pérdida de ingresos y ha provocado el empobrecimiento de importantes capas de la población española. También es una consecuencia de la acelerada destrucción de las redes públicas y privadas de solidaridad social que servían de complemento o de colchón a los sectores de población que presentaban mayores déficits sociales o padecían problemas de inclusión.

Por ello, lo verdaderamente preocupante de la actual situación no es tanto el empobrecimiento derivado directamente de factores económicos –sustancialmente del factor empleo–, cuanto el deterioro que se está produciendo en los niveles de inclusión social como consecuencia de la progresiva destrucción de todo el andamiaje social, público y privado, que sustentaba las políticas de cohesión e inclusión.

Y es que en un momento en que las redes públicas y privadas de atención social se revelan más necesarias que nunca para dar respuesta al incremento y la profundización de las situaciones de desprotección, resulta descorazonador comprobar que estamos

asistiendo a la mayor reducción en décadas del gasto social y a un vaciamiento progresivo de los planes, programas y proyectos que desarrollan y ejecutan las políticas de inclusión.

Los servicios sociales de ámbito local, que están llamados a ser la primera línea de atención para las personas y las familias en riesgo de exclusión, están viendo como el presupuesto destinado a los mismos por parte de la Administración estatal se ha reducido de forma notable -con clara tendencia a la desaparición-, mientras los presupuestos autonómicos para igual fin resisten a duras penas los embates de las políticas de ajuste y control del déficit y los erarios municipales se las ven y se las desean para mantener unos mínimos niveles de gasto en este ámbito.

A todo lo cual hay que unir la cada vez más angustiosa situación del tercer sector de acción social, un complemento indispensable para las políticas sociales públicas, que se encuentra ahora en una situación próxima al colapso financiero como resultado de su excesiva dependencia de los ingresos provenientes de unos fondos públicos que se ven ahora lastrados por graves problemas de financiación y liquidez, que le imposibilitan seguir apoyando económicamente los programas y proyectos en ejecución o determinan importantes retrasos en el pago de las subvenciones y ayudas de las que depende la continuidad de innumerables programas sociales.

La situación actual no puede ser menos halagüeña: crecimiento desbocado de la demanda de ayudas por parte de una población cada vez más empobrecida; disminución de los presupuestos públicos destinados directamente a gasto social; drástico recorte de los fondos públicos destinados a financiar programas y proyectos sociales; y desaparición de buena parte del tejido asociativo que conformaba el tercer sector social. El único atisbo de esperanza lo constituye, si acaso, el incremento sostenido de las aportaciones privadas a las entidades del tercer sector y la persistencia de altos niveles de solidaridad social y comunal.

De la trascendencia en estos momentos de crisis del denominado tercer sector de acción social es buen ejemplo el caso de Cáritas. Según el informe de esta entidad correspondiente a 2012, el número de personas atendidas por sus servicios de acogida ha pasado de 370.251 personas en 2007, a 1.015.276 personas en 2011, un 174,2% de incremento.

Vemos por tanto que se ha producido un aumento continuado de las personas atendidas en el periodo que va del año 2007 al 2011. Un aumento que parece ralentizarse algo en el paso de 2010 a 2011, donde el incremento ha sido tan sólo del 9,3%. Sin embargo, este dato que podría parecer positivo por augurar que la crisis estaría tocando fondo, se convierte en funesto presagio cuando conocemos por la propia entidad que la verdadera razón de este escaso incremento en el número de atenciones no es otro que *“la incapacidad de asumir más demandas”* y *“la opción por la calidad en la atención frente a la cantidad, priorizando las situaciones más graves”*.

También es significativo el incremento habido en el número de ayudas solicitadas por cada persona que acude a esta entidad, que ha sido de 2.7 solicitudes por persona en 2011. Un incremento que pone de relieve el carácter estructural que está adquiriendo la situación de emergencia social en nuestro país. En este sentido, y según expone Cáritas en su informe 2012 *“la evolución de las solicitudes de ayuda a Cáritas no es un asunto pasajero, ni coyuntural, sino que expresa la consolidación de una estructura social en la que un número elevado de personas y familias han quedado sin esperanza en su proyecto vital”*.

Respecto al perfil de quienes solicitan ayuda de los servicios sociales, de las asociaciones del tercer sector o de esta Institución, se trata en su inmensa mayoría de personas en situación de vulnerabilidad que han entrado ya en situación de pobreza, y que proceden del incremento habido en el número de personas desempleadas del país.

Unos perfiles, a los que habría que unir otros nuevos que han venido apareciendo o incrementándose durante 2011 y 2012, como es el caso de las familias jóvenes en las que existen pérdidas acumuladas de empleos y presentan problemas de subsistencia, con ausencia absoluta de medios económicos y con hijos a su cargo; o las mujeres solas con cargas familiares; o jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral; así como personas pertenecientes a otros sectores minoritarios integrados en las bolsas de exclusión social.

Estos perfiles de personas o colectivos sociales afectados por la crisis económica resultan nítidos y claramente perceptibles para quienes trabajan en el sector de la inclusión social, sea a nivel privado o público. Sin embargo, pasan desapercibidas para una gran parte de la población porque utilizan estrategias de supervivencia basadas en el apoyo desde la familia, el trabajo en actividades de economía sumergida y la búsqueda de ayuda en las organizaciones sociales, que no contribuyen a su visualización por una parte importante de la sociedad.

Por lo que se refiere a esta Institución, conocemos bien estas realidades ya que se nos trasladan diariamente a través de los servicios de atención ciudadana, bien presencialmente, por teléfono, por escrito, o incluso por videoconferencia, y son la causa de un número cada vez mayor de actuaciones con las que esta Institución pretende dar respuesta a las demandas de una ciudadanía cada vez más desesperada.

A este respecto, si analizamos las quejas que hemos recibido durante 2012 observamos el deterioro que se está produciendo en los servicios sociales como consecuencia de la profundización de la crisis económica. Así detectamos una atención de baja intensidad por parte de dichos servicios debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderles, resultando paradójico que ante esta situación se esté produciendo una creciente derivación de los casos desde los Servicios Sociales Comunitarios hacia la iniciativa social, mientras que desde este sector se reclaman de los poderes públicos mayores ayudas para atender el incremento de la demanda precisamente por esa derivación de casos desde el sector público.

En este sentido, hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía, diversas deficiencias en los Servicios Sociales Comunitarios, como pueden ser prestaciones económicas insuficientes, a veces con ayudas económicas irrisorias para atender a necesidades básicas; retrasos en la atención y falta de recursos humanos y económicos para atenderles; ayudas para cubrir necesidades permanentes que se conceden muy limitadas en el tiempo; falta de regulación en el acceso a las ayudas dejándolas muchas veces a la arbitrariedad de quienes deciden o supeditándolas al cumplimiento de requisitos imposibles para algunos sectores -como el requerimiento de empadronamiento o el tiempo de residencia en el municipio para acceder a las ayudas y prestaciones, o la limitación de las prestaciones para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión-.

Además, en muchos casos, por la información recibida, los mecanismos de control de las situaciones familiares no se activan con la suficiente agilidad y garantía, por lo que las ayudas no llegan en todos los casos a los que más lo necesitan o llegan demasiado tarde.

A este respecto, en el informe de Cáritas de 2012 se señala como una de las situaciones graves que están incidiendo negativamente en personas y familias *“la insuficiencia del sistema de protección social público”*, señalando a tal efecto los siguientes problemas: *“retrasos, endurecimiento de requisitos y condiciones, baja intensidad de cobertura en necesidades básicas y eliminación de ayudas y prestaciones”*.

También en 2012 ha seguido aumentando el número de denuncias por la tardanza en la tramitación y percepción del salario social por parte de personas sin ningún tipo de recursos económicos

A todo esto, habría que añadir los problemas relacionados con los procesos de desahucios, ya comentados, tanto de viviendas en propiedad como en régimen de alquiler; derivados de la carencia de recursos con los que hacer frente al pago de los préstamos hipotecarios o a la renta pactada en los contratos de arrendamiento. Unos procesos que desembocan en buen número de casos en la pérdida de la vivienda familiar que se venía disfrutando y que sitúan a las familias afectadas ante el problema de no tener un techo bajo el que cobijarse.

Un problema de difícil solución puesto que no existe un parque de viviendas sociales disponibles con el que solventar las necesidades urgentes de acceso a un alojamiento digno para situaciones de extrema necesidad.

Por no mencionar los especiales problemas que afrontan las mujeres en un escenario de crisis como el actual: mujeres solas con cargas familiares, que no perciben suficientes ingresos para mantener a su familia porque carecen de empleo o de un empleo estable o porque, en muchos casos, los padres de sus hijos e hijas no pagan la pensión alimenticia. Mujeres, cuya reivindicación más frecuente es la de acceder a una vivienda protegida por la Administración, en la idea de que las viviendas de este tipo serán más accesibles para sus maltrechas economías al tener unos alquileres menores que las del mercado libre. Mujeres que, en su desesperación por obtener alguna ayuda, tratan de esgrimir su condición de víctimas de violencia de género, a pesar de que los hechos relativos al maltrato, se produjeron hace ya tiempo y/o de que, técnicamente, -aunque esta expresión sea fría y a lo mejor un tanto inadecuada-, no pueda considerárselas como tales, debido a que o se archivaron sus denuncias, o aún no se ha dictado sentencia penal o sus maltratadores ya no tienen órdenes de alejamiento ni ninguna otra medida preventiva o penal en vigor.

Asimismo, han acudido a nosotros familias sin percibir ingreso alguno o de muy escasa cuantía y en la que la totalidad de sus miembros en edad de trabajar están en situación de desempleo; personas de la tercera edad, descorazonadas, que nos relatan como están teniendo que dar de comer a sus hijos/as y a sus nietos/as con sus magras pensiones; padres y madres con hijos e hijas menores a cargo que manifiestan una profunda desesperanza porque no encuentran respuesta adecuada por parte ni de los Servicios Sociales ni de los organismos de empleo a su demanda de ayuda y trabajo; jóvenes en la treintena, que acreditan estar en búsqueda activa de empleo y que proclaman su vergüenza porque, aunque sus progenitores les dan comida y alojamiento, carecen de medios para cubrir otras necesidades básicas: *“no tengo ni para poder afeitarme”*.

También relacionado con esto, y aunque parezca anecdótico, hemos de destacar que algunas personas nos han manifestado no tener recursos económicos para poder renovar el DNI, dada la tasa que hay que pagar para ello, dándose la circunstancia de que, en un caso y según nos decía nuestra interlocutora, no le habían podido tramitar una

concreta prestación económica en los servicios sociales, en concreto el salario social, por tener el DNI caducado y no actualizado.

Tampoco podemos dejar de reseñar las peticiones de ayuda que nos hacen llegar personas integradas en colectivos muy marginados y que solo aspiran a recibir ayudas de emergencia para cubrir sus necesidades más básicas. Y es que son cada vez más numerosas las personas que dicen subsistir gracias exclusivamente a las ayudas que, sobre todo en materia de alimentos, reciben de entidades de carácter asistencial como Cáritas o las Hermanas de La Cruz. E incluso empezamos a recibir quejas relativas a la forma en que se reparten las ayudas por parte de ONG como el Banco de Alimentos.

Por último, no podemos dejar de referirnos a la situación de las personas sin hogar, que constituyen uno de los colectivos sociales que están sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Son personas que acuden a la Institución desesperados ante la falta de plazas en albergues y centros de acogida. Un problema cada vez más acuciante y que viene provocado por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la ausencia de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban consiguiendo reducir los efectos de la exclusión. Estas personas son hoy personas sin retorno, abrumadas por una situación sin salida, con nulas expectativas de cambio en sus vidas y atrapadas en una realidad sin futuro o de futuro totalmente incierto. Personas que ven su dignidad deteriorarse día a día, y se conforman con tratar de sobrellevar una vida de desesperanza y continuo deterioro personal.

Son éstas las grandes perdedoras de esta sociedad. Personas que siempre estuvieron en situación de exclusión y que hoy ocupan los más bajos puestos de la escala social. Personas, que siempre dependieron de las ayudas sociales y que ven ahora como esas ayudas, no sólo se les recortan, sino que además tienen que compartirlas y a veces disputarlas con las nuevas personas excluidas por la crisis.

d) Salud.

Durante los últimos años se había convertido en un tópico político el decir que, bajo ningún concepto, se permitiría que los ajustes económicos implicasen recortes en un derecho social básico como es el derecho a la salud. Hoy en día pocas personas se atreven a sostener este aserto y, si acaso, el debate político se centra en determinar quien ha realizado más recortes en este ámbito o quien ha justificado con mas acierto los recortes realizados.

La incidencia de la crisis en el derecho a la salud es ya innegable y las quejas recibidas durante 2012 así lo ponen de manifiesto.

En este sentido, el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha supuesto un punto de inflexión importante por lo que hace a las quejas recibidas en materia sanitaria, cifradas fundamentalmente sobre dos de los aspectos incluidos en la regulación: por un lado la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria del SNS; y por otro la aportación al pago de los medicamentos que se dispensan de manera ambulatoria.

Por lo que hace al primer punto, la norma introduce criterios para determinar la titularidad del derecho que entroncan con los antiguos conceptos de asegurado y beneficiario, más propios de un sistema encuadrado en el marco de las prestaciones de la Seguridad Social, que de un servicio público de salud que, por definición, tiene carácter

universal y se extendía respecto de cualquier persona, nacional o extranjera, residente en el territorio nacional.

Como aspecto fundamental de la regulación destaca el tratamiento de las personas extranjeras que carecen de autorización para residir legalmente en España, quienes en principio se verían privadas del derecho a la asistencia, a excepción de las situaciones de urgencia, con independencia de los distintos posicionamientos que sobre este punto se han llevado a cabo por distintas Comunidades Autónomas, a los que más tarde haremos referencia, por constituir la nuestra una de las que se ha negado a aplicar la medida, habiendo hecho expresa manifestación de la voluntad de continuar proporcionando asistencia a las personas extranjeras que se encuentran en nuestro país en situación irregular, de la misma manera que venía haciéndose antes de la entrada en vigor de la norma aludida.

Ahora bien, en la medida en que el sistema anterior tampoco era perfecto, desde antes del Real Decreto mencionado veníamos recibiendo quejas sobre las incidencias concretas que se estaban produciendo en muchos casos de demanda de asistencia sanitaria por parte de estas personas, las cuales tenían el denominador común de la heterogeneidad en el comportamiento de los distintos dispositivos sanitarios, fundamentalmente en el ámbito de la atención primaria.

La diferencia es que ahora no solo recepcionamos quejas relativas a personas extranjeras que carecen de autorización de residencia, sino que también nos llegan otras protagonizadas por nacionales que han visto negado, al menos circunstancialmente, su derecho a la asistencia sanitaria, tras la aplicación de los criterios contemplados en el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, y en el Real Decreto 1192/2012, de 3 de Agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud.

Sirva de ejemplo la **queja 12/2856** en la que nos dice el interesado que cuando su madre se dirigió a su centro de salud a por su medicación se enteró de que le habían dado la baja en la Seguridad Social, y por lo tanto se le denegaba su derecho a la asistencia del sistema sanitario público, paralizándose a partir de entonces todos sus estudios. Manifestaba el interesado que en tanto se resolvía la cuestión su madre carecía de asistencia sanitaria y además él se estaba viendo obligado a sufragar el coste de sus medicamentos, sin tener medios para ello.

O también el expediente de la **queja 12/5834** en la que el interesado denunciaba que habían bloqueado la tarjeta sanitaria de su esposa, dejándola sin cobertura sanitaria, al parecer por estar parada y no haber percibido nunca prestación por desempleo, cuestionándose el interesado por qué no le habían informado al respecto y habían tenido que enterarse con ocasión de la demanda de realización de determinadas pruebas médicas.

E incluso podemos citar el expediente de la **queja 12/4899** en la que el interesado refería la intención de un hospital de reclamarle los gastos por la asistencia sanitaria que le había proporcionó algún tiempo antes, a lo que al parecer se uniría similar reclamación de otro hospital por la atención prestada con posterioridad a la intervención quirúrgica que precisó, justificándose esta medida por ambos centros en que por su situación de desempleo no le correspondía el derecho a la asistencia sanitaria gratuita.

En estos casos estamos informando a las personas afectadas de los criterios reflejados en las normas antes reseñadas, los cuales sin lugar a dudas les reconocen el derecho a la asistencia sanitaria, advirtiéndoles de las tramitaciones que han de realizar

ante el INSS según los casos, así como de la imposibilidad de verse privadas de la atención sanitaria que precisen en tanto se resuelve la cuestión burocrática.

Por lo que hace a la atención sanitaria de extranjeros sin autorización legal de residencia, recibimos a Asociaciones que trabajan en el campo de la atención de las personas inmigrantes, realizándose por su parte la denuncia de las desasistencias que ya venían produciéndose, a las que se han añadido las que resultan amparadas por la nueva regulación, planteándose la necesidad de contar con un pronunciamiento expreso de la Consejería competente sobre esta cuestión, que al menos pudiéramos utilizar para combatir las situaciones puestas de manifiesto en las quejas individuales o colectivas que se nos planteen.

La segunda cuestión de calado que resulta afectada por el Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, y que ha tenido incidencia en forma de quejas ante esta Institución, es la relativa a la aportación de las y las personas usuarias al coste de los medicamentos en lo que se refiere a la prestación farmacéutica ambulatoria (la que se dispensa a través de las oficinas de farmacia).

El régimen de aportación de las personas usuarias al precio de los medicamentos ha cambiado sustancialmente, en primer lugar porque un colectivo tradicionalmente exento de aportación, como es el de pensionistas, ahora se ve obligado a abonar un porcentaje del precio (10%), aunque se establecen límites mensuales de gasto en función del nivel de renta de cada persona. Por otro lado quienes no pertenecen a dicho colectivo dejan de contribuir con un porcentaje único, que exclusivamente se exceptuaba en los casos de medicamentos aplicados al tratamiento de enfermedades crónicas, por causa de la fijación de tres porcentajes distintos que también se establecen en relación con el nivel de renta.

A lo anterior hay que añadir que por Resolución de 2 de Agosto de 2012 de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios y Farmacia del Ministerio de Sanidad, por la que se actualiza la lista de medicamentos que quedan excluidos de la prestación farmacéutica del SNS, se sacan de la financiación del sistema 417 medicamentos de uso muy común, generalmente por considerar que se utilizan para el tratamiento de síntomas menores y cuyo coste debe ser asumido íntegramente por toda persona que lo necesite.

A resultados de lo anterior nos encontramos con que han llegado múltiples quejas y consultas en las que principalmente se manifiesta el rechazo para con las medidas adoptadas, poniendo de relieve en muchos casos la imposibilidad de hacer frente al coste que han de abonar por los medicamentos consumidos mensualmente en el ámbito familiar. Esta denuncia, que no nos resultaba extraña antes de la reforma, pues contábamos con quejas de ciudadanos o familias que ante el padecimiento de discapacidades elevadas o enfermedades crónicas, se veían obligadas a hacer frente a un gasto en medicamentos que no podían afrontar con los recursos de los que disponían, se ven acrecentadas ahora, sobre todo desde el colectivo de pensionistas.

En segundo lugar tenemos que reseñar otro importante número de quejas que se producen por la disconformidad en cuanto al grupo en el que se le ha incluido a efectos del copago, por considerar que no se corresponde con sus circunstancias actuales. En este sentido la norma señala que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) comunicará a la Administración Sanitaria el dato relativo al nivel de aportación que corresponde a cada usuario, sin que dicho dato incluya la cuantía concreta de las rentas. Este mandato se traduce en la asignación individual de un código que determina cuál es el grupo en el que se incluye a cada persona a efectos de aportación, pero en muchos casos este código es erróneo porque se han tenido en cuenta rentas de ejercicios anteriores (declaración de la

renta correspondiente al año 2010), o porque no se han registrado circunstancias que determinan la exención en el pago (desempleo sin derecho a prestaciones).

En estos casos nos encontramos con que las Administraciones implicadas niegan la competencia para resolver las reclamaciones que la ciudadanía está planteando por este motivo. En concreto la Administración Sanitaria Andaluza ha incluido en su página web un formulario tipo a cumplimentar por los ciudadanos con el objeto de presentar después esta reclamación ante el INSS. Sin embargo el INSS por su parte considera que este aspecto no le compete y que las reclamaciones deben ser resueltas por el SAS, habiéndose puesto en contacto con esta Institución incluso algún responsable de la Dirección Provincial del INSS en Sevilla, para manifestar el aluvión de reclamaciones que están recibiendo, y la falta de medios para dar respuesta a las mismas. En esta tesitura las personas afectadas se ven obligadas a pagar por el código que tengan actualmente asignado, aunque sea erróneo.

Por nuestra parte hemos incoado un expediente de queja de oficio con solicitud de informe ante ambas instancias administrativas, con el fin de resolver este problema, estando a la espera de recibir alguno de los informes, y sin tener constancia de que esta cuestión se haya asumido por ninguna de la dos, o se haya solventado de otra forma.

Aunque de forma más minoritaria, también se han planteado quejas relacionadas con la interpretación de los supuestos de exención de aportación, concretamente por lo que hace a la relativa a las personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica. De esta manera se han dirigido a esta Institución pensionistas que ahora se ven en la obligación de pagar, y que pretenden cambiar su adscripción desde el grupo de pensionistas al de personas con discapacidad, siempre y cuando tengan reconocida dicha condición. Esta exención se mantiene en términos similares a como existía con anterioridad, pero se nos plantean los mismo interrogantes en cuanto a la virtualidad de la misma, que los que hemos relatado en otros expedientes versados sobre esta cuestión, en tanto que la única normativa específica que les exime de contribuir al pago de los medicamentos (La Ley de Integración Social del Minusválido en el ámbito estatal) había quedado obsoleta, a pesar de los esfuerzos que en ocasiones hemos realizado para hacerla valer.

Por eso con ocasión de una de estas actuaciones (**queja 12/3828**) hemos aprovechado la oportunidad para plantear este asunto al Defensor del Pueblo del Estado, con la intención de clarificar cuál es la normativa específica en materia de personas con discapacidad a la que se refiere el apartado 8 a) del nuevo artículo 94 bis de la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos, reiterando en este sentido lo dispuesto en el apartado 3.3 a) del anexo V del R.D. 1030/2006, de 15 de Septiembre, sobre cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud; a fin de conocer quienes se ven amparados por la exención de aportación que ambos contemplan.

En el marco de las tradicionales reivindicaciones que se nos plantean en materia de asistencia sanitaria, como hemos puesto de relieve en otras ocasiones a la hora de redactar este documento, resulta muy difícil discernir aquellas que entroncan directamente con el actual contexto de crisis, de las que se que habitualmente se nos han formulado en el devenir del trabajo ordinario de esta Institución. Partimos siempre de un sistema sanitario que subsiste en un entorno presupuestario insuficiente, cuya sostenibilidad está permanentemente en entredicho, por lo que siempre se está discutiendo su alcance.

En este orden de cosas no hemos detectado un incremento significativo de quejas por demora en la asistencia, carencia de medios personales o materiales, entre los que debemos resaltar significativamente los avances tecnológicos en el diagnóstico y el

tratamiento, o recorte o paralización de inversiones comprometidas, más allá de lo que viene siendo habitual. De esta manera su vinculación con la falta de medios propia de la situación de crisis económica no puede comprobarse efectivamente, sino que más bien resulta de la invocación que de esta circunstancia realizan las propias personas afectadas.

En este ámbito por citar algunas de las que hemos recibido durante este ejercicio, traemos a colación la **queja 12/166** por incumplimiento del compromiso de construcción de un nuevo centro de salud en zona norte de El Puerto de Santa María; la **queja 12/5199** sobre consecuencia de los recortes en la lista de espera de pacientes coagulados y portadores de válvulas cardíacas en los hospitales de Cádiz, el expediente de **queja 12/2324**, sobre insuficiencia de medios para la atención a pacientes oncológicos en el hospital de Puerto Real; la **queja 12/1376**, relativa a los recortes en el personal que integra el servicio de pediatría del hospital Juan Ramón Jiménez en Huelva, o la **queja 12/3190**, formulada por el cierre durante el verano de la unidad de cuidados paliativos de Algeciras.

Por otro lado se detecta un incremento de las personas que se dirigen a esta Institución para discrepar por la facturación girada desde la Administración sanitaria por la asistencia proporcionada por el sistema sanitario público de Andalucía, en los casos de cobertura de la asistencia sanitaria a través de entidades privadas concertadas con las mutualidades a las que pertenecen.

Aunque la posibilidad de resarcirse de los gastos cuando existe un tercero obligado al pago siempre ha determinado la actuación de la Administración sanitaria para recuperar el gasto sanitario, se detecta una mayor intervención en este sentido, en la medida en que nos llegan con cierta regularidad algunos casos de pacientes que realizaron demandas de asistencia sanitaria urgente a través del operativo de emergencias 112, o directamente del centro coordinador de urgencias y emergencias (061), y fueron llevados a hospitales del sistema público, una vez que por las entidades privadas se rechaza hacer frente al pago por considerar que podían haber proporcionado ellas mismas la asistencia, y que no se requirió la misma por los medios adecuados.

Como ya hemos dicho los intentos de facturación no son exclusivos de pacientes que pertenecen a mutualidades, sino que también afectan a titulares del derecho que circunstancialmente se ven excluidos a tenor de la información que se maneja en las bases de datos de usuarios.

e) Dependencia

Si bien en materia sanitaria podemos dudar de la directa vinculación con la crisis de algunas de las actuaciones que se imputan a los recortes, por las razones más arriba señaladas, en la medida en que no resultan ajenas al comportamiento habitual de la Administración Sanitaria (aunque no por ello puedan resultar menos criticables), en el tema de la dependencia sí existe una relación estrecha con la crisis de la mayoría de las quejas que se nos plantean

En este punto cabe decir que la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, nació ya en tiempo de crisis, y junto a otros condicionamientos que se presumen propios de la puesta en marcha de un sistema que comienza, con las características del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, fundamentalmente la dotación de medios personales y materiales, así como las dificultades de coordinación entre las Administraciones que intervienen; las reclamaciones ante esta Institución traen causa principalmente en la

progresiva disminución de la financiación del mismo, plasmada en las sucesivas reformas operadas de la Ley en su escaso tiempo de vida.

Ya desde el principio las quejas daban cuenta de la demora en ambas fases del procedimiento, la cual en un importante número de casos ha llevado consigo la privación a quien formuló solicitud del disfrute de sus derechos, pues el retraso excesivo respecto de los límites temporales previstos para ambos, ha permitido en ocasiones el fallecimiento de aquella en el curso de la tramitación, lo que ha determinado el inminente cierre del expediente por falta de objeto. Las resoluciones formuladas por nuestra parte para que se reconocieran las prestaciones económicas en estos casos hasta la fecha del fallecimiento no fueron atendidas, y estas situaciones siguen produciéndose hasta el punto de que la ciudadanía nos traslada su convencimiento en torno a la firme decisión de la Administración de esperar a que fallezcan sus familiares, para ahorrarse la prestación.

La demora en la resolución del Plan Integral de Atención (PIA) de las personas con dependencia moderada también ha llevado consigo que se mantengan al margen de las prestaciones que hubieran podido corresponderles, por el retraso sucesivo en la fecha de efectividad de aquellas, sin que por la Administración se aceptara nuestra propuesta para que continuaran tramitando estos expedientes hasta su resolución, a fin de que las prestaciones pudieran hacerse efectivas al comienzo del año previsto para su vigencia.

Ahora bien como formulaciones de quejas más significativas en 2012, tendríamos que resaltar las demoras en la resolución del PIA hasta el punto de significar la absoluta paralización del sistema, el impago de los plazos fraccionados correspondientes a los atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF), y el impago de los conciertos a los centros que integran la red de centros de personas mayores y con discapacidad, así como el de los salarios de trabajadores de las empresas que prestan el servicio de ayuda a domicilio.

Sin lugar a dudas una de las quejas más reiterativas es la falta de resolución del PIA. El acceso a las prestaciones está condicionado a la aprobación del programa individual de atención, por lo que de nada sirve que exista un reconocimiento previo de la situación de dependencia, aún en los casos más graves, si no se aprueba la resolución que determina la prestación o prestaciones asignadas, porque solo a partir de este momento podrán hacerse efectivas las mismas.

Con carácter general la elaboración del PIA, cuya propuesta corresponde a los servicios sociales comunitarios, llevaba consigo un período en torno al año, pero una vez validada la propuesta en la aplicación informática correspondiente, las prestaciones económicas se formalizaban en un período razonable, mientras que los servicios dependían de la disponibilidad de plazas.

A lo largo de este ejercicio hemos detectado sin embargo que los retrasos ya no solo afectan a la elaboración de la propuesta del PIA, sino que se proyectan igualmente sobre la última fase del procedimiento, cuando la propuesta ya se ha validado, llegando a contar algunas de ellas con más de un año de retraso.

El caso es que los expedientes de queja que nos están llegando ponen de manifiesto situaciones en las que el PIA está en trámite sin que nunca se llegue a aprobar. Desde la Administración no se reconoce abiertamente que los procedimientos estén paralizados, sino solamente se dice que están “ralentizados”, argumentando en este sentido que *“la demora en su aprobación se justifica por los profundos cambios operados en la Ley de dependencia por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y la necesidad*

subsiguiente de adaptar la normativa andaluza a los mismos, así como hacer lo propio con las aplicaciones informáticas.”

Aparte de que en muchos de estos casos la propuesta de PIA tiene una fecha muy anterior a la aparición de esta norma, por lo que el tiempo transcurrido hasta entonces hubiera permitido aprobar aquel, lo cierto es que discrepamos abiertamente de la conclusión sostenida respecto de la imposibilidad de continuar la tramitación de los expedientes, puesto que tenemos serias dudas de la necesidad de desarrollo reglamentario que se invoca.

Sobre este particular hemos incoado queja de oficio cuyo informe se ha recibido muy recientemente, a fin de dar una respuesta unitaria al numeroso grupo de quejas vivas que plantean este tema.

Otro grupo significativo de quejas se protagoniza por dependientes a quienes se les había reconocido la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, aunque en uso de la posibilidad conferida en la disposición adicional 6ª del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, vieron aplazado y periodificado en un plazo de cinco años, el abono de las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las mismas.

El motivo que subyace a estas quejas es la falta de abono de dichos pagos parciales anuales (solo se abonó el primero en Marzo de 2011), pero no se ha hecho efectivo el correspondiente a Marzo de 2012.

Una variante de estas quejas se produce cuando la persona dependiente fallece, y por sus herederos se solicita el abono único de las cantidades adeudadas, planteándose aquí también la cuestión atinente a la naturaleza jurídica de la prestación, pues en ocasiones hay controversia entre el cuidador y el resto de los familiares, sobre el derecho al cobro de dichas cantidades.

La falta de liquidez a la hora de hacer frente a las obligaciones administrativas se ha sustanciado en un número significativo de quejas que provienen de asociaciones y entidades que reciben subvenciones de la Administración para llevar a cabo sus actividades, y empresas contratadas para la gestión indirecta de los servicios que atañen a aquélla.

En este segundo ámbito tenemos que dejar constancia de un grupo significativo de quejas encabezadas por trabajadores de empresas que están contratadas por los Ayuntamientos para la prestación del servicio de ayuda a domicilio, por el retraso en el impago de los salarios, que llega a afectar a varias mensualidades.

La discusión en estos casos se centra sobre la utilización de los fondos transferidos desde la Administración Autonómica, pues la misma asegura y en muchos casos demuestra las trasferencias realizadas, por lo que hace recaer sospechas de uso indebido de aquellos sobre la Administración Local. Pero también hay casos en los que ésta acredita el pago de las facturas presentadas por las empresas, quedando entonces el tema en el marco de la responsabilidad de las mismas.

En otras ocasiones de lo que se trata es del impago por parte de la Administración Autonómica del importe correspondiente a los conciertos suscritos con los centros residenciales y centros de día que atienden a personas dependientes, reconociéndose en algunos casos por aquella que la supresión del nivel acordado de financiación ha supuesto una pérdida importante para el sistema de autonomía y atención a la dependencia, y que debido a esta situación presupuestaria imprevista les constan

facturas fuera de plazo en los pagos, aunque se comprometen a solventar la situación en los próximos meses.

Las entidades titulares de los centros se han dirigido a esta Institución para hacer hincapié en la importancia de las subvenciones como fuente principal de financiación de los mismos, de manera que la situación actual pone en peligro la propia subsistencia de aquellos.

f) Inmigración.

Por lo que se refiere a la incidencia de la crisis económica durante 2012 en materia de extranjería, debemos decir que, si llevamos a cabo un análisis detenido de los ocurrido en el año, habremos de concluir que ha sido una prolongación del anterior aunque, como consecuencia de la profundización de la crisis económica las personas inmigrantes han tenido que hacer frente a situaciones aún más extremas.

Así, ante la falta de trabajo y las dificultades para afrontar los gastos de su estancia y pagar deudas contraídas, se están viendo empujadas a tener que marchar a su país de origen, ya que no podemos olvidar que cuentan con menos redes de apoyo que las personas autóctonas.

También durante todo este año nos han llegado numerosas quejas de inmigrantes a quienes se les deniega la renovación de su residencia ante la falta de contratos de trabajo o de cotización a la Seguridad Social. Esto provoca que caigan en la irregularidad con todo lo que conlleva aparejado.

Asimismo, se han incrementado de forma notable los controles por parte de la policía en los que se para e identifica a las personas que tienen apariencia extranjera, creando miedo y pavor entre el colectivo ante el temor de expulsión del país, hasta el punto de no poder circular con normalidad por la calle.

Por otro lado, también hemos recibido quejas denunciando que a personas de nacionalidad española que tienen a su cargo a un menor extranjero, por ser su hijo o estar bajo su tutela (dentro del régimen comunitario), se les pide acreditar medios económicos suficientes para mantenerlo, no permitiendo que les sea concedida la autorización de residencia del menor en caso de no acreditarlos, algo que resulta totalmente paradójico.

A todo ello, y como ya hicimos mención el año pasado, la presión para limitar los flujos migratorios se ha endurecido con motivo de la crisis y prueba de ello es que se está controlando de forma exhaustiva el tiempo que las personas inmigrantes permanecen en el país de origen, con interpretaciones muy restrictivas que llevan incluso a no aplicar la norma de forma correcta, negando las renovaciones de tarjeta y extinguiendo autorizaciones ya concedidas.

También hemos de reseñar respecto de lo acaecido en 2012 que se han producido algunos incidentes al levantarse distintos asentamientos irregulares en diferentes ciudades andaluzas, que se encontraban habitados mayoritariamente por inmigrantes sin recursos.

Debiendo terminar este apartado dedicado a las afecciones de la crisis económica en materia de inmigración refiriendo la situación en la que se encuentran en la actualidad las personas extranjeras sin autorización de residencia respecto a la Asistencia Sanitaria, ya que aunque en Andalucía se les está reconociendo de hecho, no deja de resultar muy preocupante que se les está cuestionando el derecho. Afortunadamente,

recientes pronunciamientos judiciales parecen anticipar una garantía jurisdiccional de este derecho básico de cualquier ser humano.

g) Prisiones.

El pasado año ya dijimos que las repercusiones de la crisis se dejaban sentir en el contenido de las quejas que personas encarceladas nos envían, en varios sentidos:

Por una parte la situación familiar, cada vez más difícil, impide que la persona reclusa se le ingresen cantidades suficientes para hacer frente a los gastos que día a día tienen que afrontar, que aún siendo pequeños comparados con los que necesitarían en libertad, no por ello dejan de representar a veces sumas considerables. El caso más paradigmático con que nos encontramos es el de personas que necesitan costear prótesis dentales para las que la administración penitenciaria destina cada vez menos dinero, y no pueden, en consecuencia, acceder a ellas.

La falta de vivienda de la familia, cuando no para la propia persona reclusa, una vez cumpla su condena y rotos los lazos familiares, es otra de las cuestiones recurrentes de un tiempo a esta parte. Lo mismo que los lanzamientos por impago de hipotecas, como el aludido en la **queja 12/470** de una mujer, cuyos tres hijos de 8, 6 y 3 años, habitaban, junto con su abuela, una vivienda hipotecada. *“Desde que entré en prisión –nos decía- no he podido pagar mi vivienda y, por más que trabajo (se refiere en la propia prisión) no cobro lo suficiente para la letra mensual y se han creado unos intereses muy altos y me han embargado el piso y pronto saldrá a subasta ...”.*

Pero lo que más se ha dejado sentir en este 2012 han sido las restricciones presupuestarias que han terminado arruinando programas que fueron emblemáticos en los últimos años, dentro de las colaboraciones que la Junta de Andalucía lleva a cabo en las prisiones.

Así, por ejemplo, el Programa de Animación Deportiva del que hablábamos el pasado año, que se intentó suprimir a finales de 2010 y que pudimos salvar tan solo en una tercera parte, después de múltiples gestiones con la Consejería de Turismo y Deporte (hoy de Turismo y Comercio) (Secretaría General para el Deporte) que nos había informado lo siguiente:

“le informo que efectivamente la continuidad del programa, después de la finalización del actual que expira el 31 de Enero de 2010, no continuará por razones de índole exclusivamente presupuestaria”.

Y añadía: *“como sin duda conocerá, debido a la situación económica actual el presupuesto del área de deporte de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para el ejercicio 2011 se ha visto reducido muy considerablemente hasta alcanzar una reducción de más del 50% con respecto a 2009”.*

Y aún peor: en vez de salvar el programa, aunque fuera reduciéndolo de modo parejo al recorte presupuestario (50%), se decide suprimirlo totalmente porque, *“hay que tener presente que el programa de animación deportiva en los centros penitenciarios se ha venido desarrollando y apoyando por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte a pesar de ser una actividad que no se encuentra dentro de su ámbito competencia”.*

Naturalmente el Defensor no puede estar de acuerdo en tan drástica medida pues donde cabría, como con otros programas, una reducción presupuestaria, en este se opta por la supresión total cuando se trata, como ya se ha dicho, de unas actividades que

cuentan con la valoración más positiva de todas las partes implicadas, empezando por la propia Consejería.

Como decía, conseguimos la continuidad de 9 de (los) 13 monitores deportivos, aunque sólo a media jornada y dos coordinadores, también a media jornada. En definitiva una reducción, para 2011, de 2/3 de su presupuesto.

Con vistas al presupuesto de 2012 formulamos una **Recomendación** General a la Secretaría General para el Deporte, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes (hoy de Turismo y Comercio) en la **queja 11/5971**, iniciada de oficio por esta Institución, en los siguientes términos:

“Recomendamos a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte que restablezca el Programa de Animación Deportiva que patrocina en los centros penitenciarios, procurando que llegue a todos ellos con similares contenidos a los que venía desarrollando hasta el año 2010”.

Poco después la Consejería pareció aceptar la Recomendación:

“(…) manifestarle que coincidimos plenamente con esa Institución en la conveniencia del mantenimiento y desarrollo del aludido Programa de Animación Deportiva en los centros penitenciarios andaluces, por lo que la previsión de esta Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, para el presente ejercicio 2012 en relación con el mismo, es de mantenerlo con los mismos contenidos que en el ejercicio anterior, aún a pesar de las dificultades presupuestarias que se deben afrontar y que limitan notablemente las posibilidades de actuación de este órgano”.

Nos temíamos que esta aceptación lo era, sobre todo, para cubrir unas mínimas formalidades. Dejamos abierta con la Asociación “Batá” una vía de espera para conocer el alcance de los recortes presupuestarios para el segundo semestre de 2012 y, sobre todo, para el presupuesto 2013.

La última información recibida, del día 20 de Noviembre de 2012, es la siguiente:

- A través de un programa I.G.E.S. de la Consejería de Empleo se pudo contratar a unas monitoras que trabajaron de Enero a 30 de Junio de 2012. Trabajaron pero no cobraron pues la extinta Consejería de Empleo no les envió la subvención con lo que, con fondos de la propia asociación Batá y a través de una póliza de crédito, ellos mismos tuvieron que pagar a las monitoras; en total 180.000 euros que amenazan de ruina a Batá. Asombroso.

- El Programa de Animación Deportiva, que terminó de hecho en 2011, no ha tenido ninguna continuidad en 2012 cuando hasta el final han tenido esperanzas de conseguir la prórroga de los 100.000 euros, o parte de ellos, que permitiese mantener el programa, siquiera en niveles mínimos, esperando tiempos mejores.

- El viernes, 16 de Noviembre de 2012, reciben una escueta comunicación del Secretario General para el Deporte diciéndoles que por motivos presupuestarios no pueden seguir apoyando el Programa; por lo que tampoco lo habrá para 2013.

En definitiva, se confirma la desaparición total de un Programa auspiciado desde sus orígenes por esta Institución.

Todo se resiente con las restricciones presupuestarias, incluso los proyectos más imprescindibles en orden a la terminación de nuevos recursos penitenciarios programados desde hace tiempo. Son absolutamente necesarios los Centros de Inserción Social, inexistentes en las provincias de Jaén y Almería, así como la apertura -antes tienen que terminarse las obras, semiparalizadas- de la nueva prisión de Málaga, en Archidona. Del CIS de Jaén, ni se ha vuelto a hablar; del de Almería, prácticamente terminado y que debería haber entrado en funcionamiento a primeros de 2012. La última información recibida de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (expediente de oficio **queja 12/1738**) indicaba la finalización de las obras –también semiparalizadas- para finales de 2013. Pero tampoco se abrirá, suponemos, en 2014 pues no hay dinero para crear la plantilla de personal que los atienda.

Pero, si volvemos a los programas de colaboración de la Junta de Andalucía con las prisiones, está claro que todo indica que terminarán retirándose de ellos, al menos de todos aquellos que no vengán impuestos por ser competencia propia ya de la Junta, como ocurre con la formación permanente para personas adultas, hoy de total competencia de la Consejería de Educación, en la que también hemos comprobado un estancamiento en cualquiera de las ampliaciones de plantilla de maestros que se habían recomendado.

h) Justicia.

En el ámbito de la justicia resulta necesario aludir a la situación creada en torno a otro de los programas estelares de la Junta en el ámbito penitenciario pero que afecta de manera especial a profesionales de la abogacía, a sus Colegios, al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, a la Consejería de Justicia y, por encima de todo, a las personas encarceladas.

Nos referimos al Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica en las prisiones (SOAJP). Este programa, también creado y consolidado –parecía- a instancias del Defensor del Pueblo Andaluz, pasa en estos momentos por su total paralización en todas las prisiones andaluzas en virtud de un cúmulo de circunstancias sobre las cuales también se cierne la inquietante sombra de la crisis.

En síntesis se trata de lo siguiente: grupos de abogados y abogadas de cada Colegio Provincial se desplazan a las prisiones para prestar este servicio en colaboración con el respectivo colegio y, sobre todo, con las prisiones. Atienden las consultas que las personas reclusas les plantean tanto en lo relativo a la ejecución de sus sentencias en el plano penitenciario como relativas a otras cuestiones personales. Todo ello con el apoyo económico de la Consejería de Justicia que paga a cada letrado una cantidad. Dicho sea ello en apretada síntesis.

Al principio existían Convenios Bilaterales entre cada Colegio y cada prisión, lógicamente visado y aprobado, el Convenio-tipo, por el Ministerio del Interior. Luego como la Junta pagaba un programa que no es de su estricta competencia los convenios bilaterales fueron sustituidos por un único Convenio Tripartito entre la Consejería, el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y el Ministerio del Interior. Tal Convenio funcionó muy bien los tres años de su vigencia y cuando hubo que prorrogarlo se les ocurrió incluir en la Addenda del Convenio una cláusula para hacerlo indefinido.

Con bastante retraso la Consejería envía a Madrid (Ministerio del Interior) el Convenio y la Addenda y ocurre entonces que dicho Ministerio lo envía, a su vez, al de Hacienda para que este emita un informe, preceptivo y vinculante sobre dicha Addenda. Esa intervención es obligatoria a tenor de la Disposición Adicional Cuadragésimo Primera de la Ley 39/2010, de 22 de Diciembre, prorrogada por Real Decreto Ley 29/2011, de 30 de

Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Todo sigue igual a esta fecha, todas las partes reprochándose el parón y el Ministerio de Hacienda sin emitir su informe. El Servicio sigue suspendido y la Asociación Pro Derechos Humanos y un gran número de profesionales que prestan este servicio culpan a la Consejería de la situación creada porque, dicen, lo que quieren es ahorrarse el dinero (algo más de 500.000 euros anuales). Y, por supuesto, las víctimas, porque las hay, son las personas encarceladas (**queja 12/2007; queja 12/3109; queja 12/2617**).

En cuanto a Juzgados y Tribunales, es ya un lugar común seguir citando los colapsos judiciales en los órdenes de lo mercantil, de lo social, de lo civil (en algunos Juzgados el colapso por las ejecuciones hipotecarias llega al hartazgo de sus titulares y de su personal), como consecuencia directa de la crisis. En el orden contencioso-administrativo los colapsos son muy anteriores.

Para poner un ejemplo de la situación de colapso en un órgano colegiado, en el orden civil, aludiremos a la situación descrita y contenida en la **queja 12/2311**.

En síntesis: un juicio ordinario por daños producidos a causa de defectos en una construcción que se inicia en 2006 y cuatro años después se dicta sentencia estimatoria de la demanda. Recurren los condenados y los autos no llegan a la Audiencia de Málaga hasta bien entrado 2011 y la Sala señala como fecha para la vista la de 22 de Abril de 2013. El interesado nos decía, indignado, cómo un asunto así podía tardar siete años en resolverse sin contar lo que le quedará en fase de ejecución de sentencia, mientras que el deterioro de su vivienda se agrava, hasta la ruina, cada día que pasa.

Sobre el pago de los turnos de oficio y las guardias de asistencia a las personas detenidas habría mucho que decir sobre el hecho reiterado de su impago, aunque también podría calificarse como pago cada vez más retrasado. En líneas generales, y a esta fecha, el impago parece alcanzar a la totalidad de lo devengado en 2012 y, tenemos dudas aún sobre el pago del último trimestre de 2011.

Un último asunto debe ser necesariamente comentado por la repercusión que puede tener sobre la ciudadanía en general, y las personas más pobres en particular, en cuanto al acceso a la tutela judicial efectiva. Se trata de la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

La Ley ha suscitado gran oposición desde diferentes sectores. Como la Ley ya está en el BOE (del día 21 de Noviembre de 2012), y ya está en vigor desde el día siguiente (disposición final séptima) ya ha habido grupos políticos que han anunciado contra la misma Recursos de Inconstitucionalidad.

Personas expertas, muchas de ellas, en el ámbito de la Justicia, y autoridades, incluso el Consejo General del Poder Judicial, han mostrado su desacuerdo y se han iniciado protestas en muchos Colegios de Abogados.

La Ley parece suponer una extensión casi generalizada –tiene excepciones, algunas importantes- de las tasas y un aumento muy considerable de sus cuantías.

Parece ser que se pretende descongestionar a los órganos jurisdiccionales, sobre todo algunos, de la plaga que les asola: la excesiva litigiosidad que nuestras estadísticas recogen.

No obstante, la elevada cuantía de algunas de las tasas previstas es considerada por bastantes como una medida que excede de lo disuasorio para situarse en las fronteras de la negación del derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente cuando supera el propio montante de la cantidad en litigio o afecta a personas con una escasa capacidad económica.

En general se imponen las tasas en toda clase de procesos declarativos, ejecutivos, concursales y, con carácter más duro en los recursos que se formulen, todo ello en el orden civil. En lo contencioso-administrativo, interposiciones de demanda y sus recursos de apelación y casación. En el orden social hay alguna mayor condescendencia. Las demandas no cotizan, aunque sí, y mucho, los recursos de suplicación y casación, aunque si son trabajadores por cuenta ajena o autónomos tienen una reducción del 60%.

Naturalmente cuentan con exención de las tasas quienes tengan reconocida la asistencia jurídica gratuita.

En definitiva, podría decirse que para acceder a la justicia ni hay que tener prisa ni los bolsillos vacíos.

i) Educación.

Junto al derecho a la salud, el derecho a la educación constituía el otro gran baluarte de las políticas de derechos sociales. Un derecho, cuya intangibilidad frente a los recortes era proclamada sin ambages, además de ser elevada a la categoría de premisa indiscutible y compromiso ineludible.

Pues bien, en este caso, como ya ha ocurrido con el derecho a la salud, la realidad ha venido a mostrarnos que ni la premisa era tan firme, ni el compromiso tan ineludible. Podemos afirmar sin género de dudas que el derecho a la educación se ha visto afectado durante 2012 por los recortes y ajustes efectuados en las finanzas públicas. De igual modo podemos anticipar que esos recortes y ajustes seguirán en 2013.

De hecho, algunos de los problemas suscitados en materia educativa como consecuencia de la adversa situación económica por la que atravesamos, lejos de encontrar solución, se han visto agravados a lo largo del ejercicio 2012. Esta conclusión se deriva de las distintas quejas presentadas por la ciudadanía o tramitadas de oficio, las cuales vienen a poner de manifiesto, este año con especial intensidad, las importantes dificultades de las Administraciones públicas para garantizar el derecho a la educación conforme a los principios recogidos en el Texto constitucional (artículo 27), en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículos 10 y 21) así como en la Ley 17/2007, de 10 de Diciembre, de Educación en Andalucía, esto es, el derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones.

No obstante lo anterior, por lo que respecta a las cuestiones que han ido surgiendo como consecuencia de la actual coyuntura económica, es necesario diferenciar aquellos conflictos que tienen su origen en los impagos de la Administración de sus obligaciones, de aquellos otros suscitados a raíz de los recortes realizados en el ámbito educativo con ocasión de las restricciones presupuestarias.

Así, por lo que respecta al primero de los problemas señalados, nos encontramos con reclamaciones que surgen por la falta de liquidez de la Administración educativa para hacer frente a sus obligaciones, las cuales se solventan cuando se abonan las cantidades adeudadas, y ello sin perjuicio de los daños y perjuicios ocasionados a las personas acreedoras que en muchas ocasiones se han visto obligadas a pedir ayuda a las entidades bancarias para poder continuar con la actividad. Unas entidades que, si bien en principio eran receptivas a acceder a estas solicitudes, en los últimos meses han cambiado su política y vienen mostrando su negativa a prestar el dinero. Lo que antes era una garantía de cobro para los bancos, esto es, ser acreedor de una deuda con la Administración, ha dejado de serlo.

Ciertamente, las dificultades de liquidez que impiden a la Comunidad Autónoma hacer frente a los compromisos que derivan de sus obligaciones tienen una especial incidencia en aquellos casos en los que el débito se soporta por una entidad que viene desarrollando sus servicios en el ámbito educativo, ya que se traduce en un perjuicio de la calidad de los servicios a prestar a sus usuarios o beneficiarios, sin olvidar a los trabajadores y trabajadoras de estas empresas a los que se les retrasa el pago de las nóminas correspondientes, y poniendo en riesgo a la propia empresa o centro a la que sitúan ante la disyuntiva de elegir entre cerrar o cancelar el servicio o programa que vienen prestando.

La enseñanza concertada ha sido un sector especialmente afectado. La Consejería de Educación ha demorado el abono de las cuantías de los conciertos educativos destinadas al pago de los gastos de suministro, mantenimiento y salarios del personal de administración y servicios, que supone el 13% del montante total estipulado en los conciertos. Esta demora ha provocado que un buen número de colegios hayan tenido que recurrir a solicitar préstamos bancarios para pagar estas nóminas, lo que ha supuesto el endeudamiento de muchos titulares, que han tenido que suscribir un crédito para hacer frente al desembolso de estos gastos.

Y también el sector de las empresas dedicadas a las actividades escolares complementarias (aula matinal, actividades extraescolares y comedor escolar) se ha visto afectado por esta problemática. A juicio de sus representantes, se ha producido un importante detrimento en la calidad de estos servicios como consecuencia de la bajada de los precios públicos ofertados por la Administración educativa, circunstancia que ha propiciado también la precariedad laboral de su plantilla. En este contexto, el sector no solo ha frenado bruscamente su crecimiento con una mínima incorporación de nuevos servicios o ampliación de los mismos, sino que ha sufrido un fuerte detrimento, y una pérdida del valor adquirido en años atrás principalmente para trabajadores y empresas, con un retroceso de casi un 25% de los precios ofertados en estos servicios.

Con independencia de la demora en el abono de estas cantidades, es de destacar la incidencia que en el desarrollo de estos servicios va a tener la decisión de la Consejería de Educación de suspender la vigilancia de los centros escolares contratada para la jornada de tarde. Dicha supresión plantea una importante cuestión acerca de sobre quién recae la responsabilidad de la seguridad del alumnado en dicho periodo de tiempo, coincidente precisamente con la realización de las actividades extraescolares, programas de acompañamiento o escuelas deportivas. Es así que esta circunstancia pudiera motivar que muchos centros escolares acordaran no abrir sus puertas en horario de tarde y, por consiguiente, sería inviable la realización de las actividades antes señaladas.

Los problemas que empezaban a brotar en 2011 en el sector que gestiona los centros privados que imparten el primer ciclo de la Educación infantil han aflorado con toda

su intensidad en 2012. El malestar de las empresas dedicadas a esta actividad es tal que, por primera vez, se han llevado a cabo paros parciales de la actividad en señal de protesta.

Un año más se han producido demoras en el pago a los centros de Educación infantil de las partidas del concierto educativo correspondientes a las mensualidades de Junio y Julio. Esta anómala situación ha afectado al personal de los centros de Educación infantil, tanto administrativo como docente, pues la mayor parte de estas partidas va destinada precisamente al abono de sus salarios y nóminas. De este modo, muchos centros se han visto obligados a continuar prestando sus servicios sin ingresos suficientes, debiendo recurrir para paliar esta difícil situación a préstamos bancarios –en muchas ocasiones denegados- a ayudas familiares o, incluso, a ahorros personales.

Ahondando en los problemas que atañen a estos centros nos encontramos con supuestos en los que se ha debido cerrar estos establecimientos de titularidad municipal o en su caso no proceder a su reapertura por la no concertación de plazas de la Consejería de Educación. A título de ejemplo, en el municipio de Mijas (Málaga) se ha ejecutado un proyecto por importe de 2.000.000 de euros para abrir una escuela infantil, sin que este proyecto se haya podido poner en marcha porque la Consejería de Educación se niega a conveniar plazas.

Anunciábamos el año anterior que las limitaciones presupuestarias no solo estaban afectando a la Administración educativa sino que incidían de manera especial en las Corporaciones locales que tienen encomendadas importantes funciones en esta materia, especialmente por lo que respecta a su participación en la programación de la enseñanza y su cooperación con la Administración educativa en la construcción de los centros docentes públicos, y también en la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de Educación infantil y primaria o de Educación especial. Pues bien, la asfixia financiera que sufren algunas Corporaciones locales está pasando ya factura en los servicios educativos básicos, lo que se ha traducido en la demora del abono de determinados servicios o la supresión de otros.

Uno de los municipios más afectados por esta problemática es Jerez de la Frontera (Cádiz). Un curso escolar más se han producido conflictos laborales, que se han concretado en el ejercicio del derecho a la huelga de trabajadores municipales de la limpieza de los centros de Educación infantil y primaria, y ello como consecuencia de la excesiva demora en el pago de sus retribuciones. Destacar la importante alarma social creada debido a la insalubridad de las instalaciones escolares que se estaba produciendo por la ausencia de limpieza.

También hemos asistido durante 2012 a la toma de decisiones por parte de los poderes públicos referidas a la Educación que han supuesto un recorte o medida de ajuste en los recursos públicos destinados al mantenimiento de determinados servicios y programas.

Sin duda, un punto de inflexión importante en materia educativa lo constituye la entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (BOE 21-4-2012). Una norma que, según se deduce de su exposición de motivos, proporciona a las Administraciones educativas *“un conjunto de instrumentos que permitan conjugar los irrenunciables objetivos de calidad y eficiencia del sistema educativo con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su ineludible reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público”*.

Las medidas propuestas afectan a todos los niveles educativos (universitarios y no universitarios) y combinan medidas de carácter excepcional, cuya aplicación se justifica por la actual coyuntura económica, con otras de carácter estructural (se fija con carácter mínimo el horario lectivo que deberá impartir el profesorado en los centros docentes públicos; se posibilita la flexibilización en el número de alumnos por aula; se vincula el nombramiento de personal interino y sustituto a ausencias de duración superior a los diez días, por considerar que las ausencias cortas pueden y deben ser cubiertas con los recursos ordinarios del propio centro docente).

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (los) responsables de la Administración educativa tomaron la decisión de no hacer uso de la primera de las medidas contempladas en el Real Decreto-Ley relativa a la posibilidad de ampliar las ratios en los centros docentes. De este modo, el número de alumnos y alumnas por aula se ha mantenido en términos similares a ejercicios anteriores. Así, durante el curso escolar 2012-2013 los problemas en los procesos de escolarización no han sufrido variaciones dignas de mención, destacando como principal conflicto el exceso de demanda respecto a la oferta en determinados centros escolares, a pesar de lo cual, y de la petición expresa de padres y madres para que se ampliara la ratio en estos colegios, dicho aumento se ha realizado exclusivamente atendiendo a la posibilidad contemplada en la Ley Orgánica de Educación que faculta a su ampliación en un 10 por 100.

Por el contrario, la Consejería de Educación ha acordado hacer uso de la posibilidad contemplada en el Real Decreto-ley 14/2012 relativa a la sustitución del profesorado, la cual no se llevará a efecto hasta transcurridos diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho nombramiento, periodo de tiempo en el que el alumnado deberá ser atendido con los recursos del propio centro docente.

La puesta en práctica de esta medida ha supuesto un retroceso en un importante avance conseguido en cursos escolares anteriores. Se trata de un asunto por el que esta Institución se venía preocupando desde el año 2005 ya que la demora en cubrir las vacantes del profesorado provocan un gran malestar y alarma entre las comunidades educativas afectadas e inciden de forma muy negativa en la normal impartición de la docencia al alumnado.

Desde la puesta en funcionamiento del nuevo sistema, las quejas referidas a esta cuestión han sido puramente anecdóticas, habiéndose circunscrito al ámbito de algunos concretos centros docentes y, en cualquier caso, a una tardanza en procederse a la sustitución perfectamente admisible.

Pero la incidencia de este nuevo sistema de sustituciones tiene un efecto doblemente negativo en los centros donde se atiende al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo o para los centros de educación compensatoria, los cuales – teóricamente- se encuentran reforzados con más recursos y personal para atender a un alumnado en situación de desventaja social: Si se reduce el número de sustituciones, el profesorado de apoyo y refuerzo que atendía al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo tendrá que dedicarse ahora a cubrir las bajas. En efecto, el anterior sistema permitió que más de 2.000 profesores y profesoras se dedicaran a labores de refuerzo, centrando su actividad exclusivamente en dar clases de apoyo a estudiantes con problemas de aprendizaje. Ahora tendrán que abandonar su función para suplir a colegas que se encuentren en situación de incapacidad laboral transitoria.

También los recortes en el ámbito educativo han limitado la continuidad del Programa Escuela 2.0, puesto en funcionamiento desde el año 2003, por el que se repartían ordenadores al alumnado de 5º y 6º de Educación Primaria y 1º y 2º de Enseñanza

Secundaria Obligatoria (ESO). Como alternativa, se han repartido algunas terminales que pasan a ser propiedad de los centros y que podrán ser utilizados puntualmente por el alumnado. En todo caso, los centros concertados han quedado excluidos de esta última propuesta, a diferencia de lo que ocurría en el Plan anterior.

Responsables de la Consejería de Educación alegan que esta acción es consecuencia de los ajustes llevados a efecto por la Administración central que ha suprimido para 2012 las ayudas que aportaba a la inversión en tecnología en las aulas. En este ámbito se aduce por dichas instancias que se ha preferido invertir en profesorado para mantener la misma ratio de alumnos por aula.

Las limitaciones presupuestarias destinadas a la Educación han tenido su reflejo también en el cobro a los usuarios de unos precios públicos que en cursos académicos anteriores eran gratuitos. Así acontece con las enseñanzas a distancia o semipresenciales que impartirá el recién creado Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía (IEDA), si bien el Consejo de Gobierno aprobó bonificaciones en función de la renta y el patrimonio de la unidad familiar del alumno, y seis supuestos de gratuidad.

Las enseñanzas a distancia así como la Formación Profesional se han convertido en una alternativa para miles de jóvenes andaluces que abandonaron el sistema escolar para trabajar en la construcción, y quedaron en desempleo y sin formación tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. De ahí que sean muchas las quejas recibidas mostrando la disconformidad con el establecimiento de dichos precios públicos.

El regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica. Ello ha supuesto un importante incremento de la demanda de plazas en los diferentes ciclos de las enseñanzas de Formación Profesional que no ha podido ser atendida.

Es cierto que la Formación Profesional constituye un nivel de estudio no obligatorio, pero las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado, y además, de que las disponibilidades presupuestarias, en cualquier momento, son limitadas.

La tendencia iniciada en el ejercicio anterior se ha consolidado en 2012: La crisis económica y su consecuencia de haberse incrementado el número de personas que han cesado en su actividad laboral, ha supuesto un aumento considerablemente del número de plazas demandadas en los diferentes cursos de Formación Profesional, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener, en algunos casos, una cualificación que no se tenía y que permitirá integrarse en el mercado laboral y, en otros, mejorar los conocimientos técnicos de una profesión que ya se venía ejerciendo activamente dentro de ese mismo mercado.

En este ámbito, destacar que el Consejo de Gobierno aprobó en Diciembre de 2011 el II Plan Andaluz de Formación Profesional 2011-2015, en el que se establecen las líneas básicas y los objetivos a alcanzar respecto a este nivel de formación en los próximos cuatro años. Dicho acuerdo, que fue publicado en el BOJA nº 21, de 1 de Febrero de 2012, contempla un presupuesto total de 4.206.575.279 euros, y recoge siete grandes objetivos estratégicos.

Para concluir, traemos a colación otro asunto con identidad propia que no resulta encuadrable en la clasificación de los problemas anteriormente descrita. Y es que en

situaciones de profunda y grave crisis económica como la que padecemos, se pone de manifiesto con mayor evidencia la necesidad de adoptar las medidas que sean necesarias para paliar los indeseables efectos que, en determinadas ocasiones, pueden derivarse de una concreta regulación, ya sea porque en su origen sea deficiente o inadecuada, o porque el simple devenir del tiempo la demuestre ineficaz e injusta en las cambiantes y concretas situaciones en las que ha de ser aplicada.

Esto es, precisamente, lo que viene ocurriendo con las normas que regulan el cálculo de las cuotas a satisfacer correspondientes a los precios públicos por los servicios prestados en las Escuelas y Centros de Educación Infantil, así como las bonificaciones de aplicación. Es evidente que la búsqueda de soluciones supone un esfuerzo extra no sólo de trabajo, sino probablemente económico, lo que dificulta aún más su actual abordaje. Pero dada las gravísimas circunstancias en las que nos encontramos, se hace absolutamente imprescindible adoptar decisiones que impliquen la modificación de determinadas normas que si bien en un principio pudieran parecer intocables, no lo deben ser cuando de lo que se trata es de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en nuestra Constitución, siendo ejemplo de ello la anunciada reforma con respecto a la legislación hipotecaria.

j) Menores.

La práctica totalidad de los problemas suscitados en las quejas durante el año 2011 se han repetido en el presente ejercicio. Es más, el deterioro que sufren muchas familias andaluzas como consecuencia de la ausencia de recursos económicos, básicamente por la ausencia de empleo de la totalidad de sus miembros y de ayudas públicas suficiente para paliar estas situaciones, se ha visto incrementado notablemente con el transcurso del tiempo. Ello determina que muchas familias se vean imposibilitadas para atender adecuadamente a sus hijos descendientes debido a la escasez de recursos económicos. Son unidades familiares con una precaria situación económica a las que la crisis ha venido a situar por debajo del umbral de la pobreza, incrementando la situación de riesgo de las personas menores que conviven en dichos núcleos familiares y, además, el deterioro de la convivencia familiar.

La Institución tiene conocimiento de esta problemática no sólo por las quejas – en ocasiones más bien llamadas de auxilio- sino también por las llamadas que atendemos en el Servicio del Teléfono del Menor.

En este contexto, pocas novedades podemos ofrecer respecto de las argumentaciones contenidas en el documento del ejercicio anterior y del análisis que en el Informe del Defensor del Menor correspondiente al año 2011 se realizó sobre la incidencia de la crisis en el ámbito de menores. Lamentablemente en determinados asuntos el problema, lejos de solucionarse, se ha visto agravado porque cada vez son más las familias que necesitan los recursos públicos, y éstos cada vez más escasos.

Durante 2012 nos volvemos a encontrar con quejas que afectan a los siguientes asuntos:

- Familias en situación de necesidad que demandan ayudas económicas para atender a sus hijos.

- Familias en situación de vulnerabilidad que temen la intervención de las Administraciones, especialmente los Servicios Sociales, por estimar que puedan retirarles a sus hijos debido a su precaria y maltrecha economía familiar.
- Deterioro importante de la convivencia familiar, que repercute negativamente en los hijos por la escasez de recursos económicos.
- Jóvenes provenientes del Sistema de Protección con enormes dificultades para acceder al mercado laboral. En estos casos el plus de dificultad que los diferencia del resto de jóvenes es la ausencia de apoyo familiar.
- Demora de la Administración en el abono de las cuantías de las plazas concertadas con los centros de protección de menores.
- Cierre de algunos de los centros de protección.
- Suspensión de programas preventivos desarrollados por las Corporaciones locales con ayuda económica de la Administración autonómica.
- Ausencia de presupuesto de algunos Ayuntamientos para mantener y conservar los parques infantiles de sus respectivos municipios.
- Demora en la puesta en funcionamiento o racionalización de determinados recursos como acontece con los Puntos de Encuentro Familiar.

k) Empleo público

La incidencia de la crisis económica que desde el año 2008 acontece en nuestro país, tiene su traslación en todos los ámbitos de la actividad de la economía, como lo demuestran las distintas medidas legislativas adoptadas durante el quinquenio 2008-2012 por el Gobierno de la Nación, conforme a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera acordados en el seno de la Unión Europea, con su correspondiente traslación en el ámbito autonómico con los acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, conjunto de actuaciones que han tenido su reflejo en el cambio sustancial del modelo laboral español y en el régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas como lo demuestra la reforma del mercado laboral y del sistema de Seguridad Social llevadas a cabo con 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; la Ley 27/2011, de 1 de Agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y la más reciente Ley 3/2012, de 6 de Julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

En lo que al empleo público se refiere, idéntico proceso se ha producido en este ámbito tras la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público por Ley 7/2007, de 12 de abril, marco regulador que se ha ido viendo afectado paulatinamente “a la baja” en las sucesivas leyes anuales de presupuestos, en Decreto-Leyes y en leyes ordinarias relativas

a medidas fiscales y administrativas, e incluso a través de leyes específicas y exclusivas relativas a la reducciones retributivas aplicables a autoridades y personal de las Administraciones públicas.

Así, la necesidad de una reducción del déficit público hasta alcanzar los niveles que nos han sido impuestos por la Unión Europea, ha obligado a las Administraciones a adoptar políticas de contención del gasto, que sin dudas ha tenido una trascendencia directa en el ámbito de la función pública.

En el breve contexto temporal en que se han producido las iniciativas legislativas, con un marcado carácter de excepcionalidad y urgencia, como lo demuestra la modalidad de decretos-leyes utilizada en su mayoría, han supuesto no solo una regresión retributiva sino también una alteración sustancial de las condiciones de trabajo que a lo largo de décadas se habían paulatinamente consolidado en el ámbito del empleo en el sector público, como lo demuestran normas como las que siguen:

- El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y correlativo traslado al ámbito de Andalucía por Decreto-Ley 2/2010, de 28 de Mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de retribuciones, modificando en este sentido las retribuciones establecidas para dicho ejercicio en la Ley 5/2009, de 28 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

- El Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre (y su posterior versión en Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), en el que aparte de adoptar la medida de congelación de las retribuciones para el 2012 (también congeladas en el 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 - con un crecimiento del 0,3 por ciento) y de la práctica paralización de las ofertas de empleo público, a excepción de algunos sectores, entre los que se encuentra el educativo, si bien reduciendo la tasa de reposición docente al 10%, se adopta una reordenación del tiempo de trabajo para el conjunto del sector público, estableciendo una jornada ordinaria no inferior a las 37 horas y 30 minutos en promedio semanal.

A este incremento general de jornada hay que añadir al incremento de la jornada lectiva del personal docente no universitario establecida por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, con un mínimo de 25 horas semanales en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas, así como la no cobertura de las bajas inferiores a diez días lectivos.

En la línea de los años precedentes, el Gobierno viene insistiendo en las medidas de contención de los gastos públicos, entre ellos los relativos a los gastos del personal.

Así, el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, establece que en el año 2012, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de Diciembre de 2011.

Igualmente se dispone que durante el ejercicio 2012 no podrán realizarse aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Por otro lado, a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores, limitación que también alcanza a las plazas incursas en los procesos

de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien la congelación de la oferta de empleo público no será de aplicación a determinados sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fija en el 10 por ciento. Además, fija la jornada de trabajo del sector público estatal en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

- La posterior Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 reproduce estas mismas medidas.

En primer lugar, se regula con carácter básico la incompatibilidad de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares que perciben determinados ex altos cargos de carácter básico, con el objeto de que se perciba esta prestación sólo en el supuesto de que el ex alto cargo no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada.

La medida se aplicará a altos cargos de todas las Administraciones públicas, incluyendo a quienes prestan sus servicios en el sector público, entendiéndose también por tal la actividad desarrollada por miembros electivos de las Cortes Generales, Asambleas legislativas autonómicas y de las Corporaciones locales, órganos constitucionales, incluidos el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de Diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de Diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.

También se posibilita, en este caso con carácter excepcional, la suspensión o modificación de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, sólo cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Este mecanismo ya estaba previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público y la modificación que ahora se introduce no hace sino aclarar su ámbito de aplicación y homogeneizar su tratamiento, con independencia de que los acuerdos hayan sido adoptados en el ámbito de las mesas generales de negociación o a través de la negociación colectiva de personal laboral. En todo caso, se entenderá, entre otras causas o circunstancias, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

A este respecto debe destacarse que la Ley 3/2012, de 6 de Julio (con su antecedente Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de Febrero), en su Disposición adicional segunda, relativa al despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público (arts. 51 y 52 c) del Estatuto de los Trabajadores), en lo que se refiere a las causas económicas circunscribe el supuesto para los casos de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente (si se produce durante tres trimestres consecutivos) para la financiación de los servicios públicos (situación en la que se encuentran inmersas actualmente la práctica mayoría de las Administraciones Públicas,

habilitándolas para la aprobación de planes de ajuste que justifican, entre otras medidas, la aprobación de planes de regulación de empleo del personal laboral público).

Se reducen los días de libre disposición, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones, homogeneizando a la par el régimen de permisos para el personal de todas las Administraciones Públicas.

Con la misma finalidad de racionalizar el gasto de personal, se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones.

Igualmente, en materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los estrictamente previstos por la normativa laboral, favoreciendo el incremento de los tiempos de trabajo destinados directamente al servicio público.

Se modifica temporalmente el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal. Así, cada Administración Pública determinará, respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de incapacidad temporal. En todo caso, cuando se trate de una incapacidad temporal por contingencias comunes, se impone unos determinados límites respecto a dichos complementos, según tramos de tiempo (tres primeros días, del cuarto al vigésimo y a partir del vigésimo primero).

Finalmente, la edad de jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, será la que prevean en cada momento las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria, en su modalidad contributiva, es decir, sin coeficiente reductor por razón de la edad.

Todo esto por lo que se refiere a la legislación estatal, en cuanto al ámbito autonómico andaluz, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de Marzo de 2012, en el que se revisa el objetivo de estabilidad presupuestaria para Andalucía, situándolo en un -1,5% del PIB regional, y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, impone a las Comunidades Autónomas la obligación de respetar un límite máximo de déficit, un crecimiento limitado del gasto público, así como un objetivo de deuda, todo ello acompañado de un detallado mecanismo sancionador en caso de incumplimiento.

Este nuevo objetivo de estabilidad presupuestaria requiere la necesaria adopción de medidas que afectan al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año tanto en su escenario de gastos como en el de ingresos.

Respecto a las medidas en materia de personal, se adoptan diversas medidas relativas a las retribuciones, jornada de trabajo, vacaciones y permisos.

Así, se reducen las retribuciones de altos cargos y personal de alta dirección de las entidades instrumentales y consorcios, así como del personal funcionario y laboral de todo el sector público andaluz.

Resaltar que algunas de las medidas adoptadas en materia de personal tienen como objeto la armonización de las condiciones de trabajo del personal de las entidades instrumentales y consorcios con los de la Administración General de la Junta de Andalucía; tanto en el ámbito retributivo como respecto al régimen de las vacaciones y permisos.

Con respecto a la jornada laboral del personal del sector público andaluz, se establece una jornada ordinaria de trabajo de 37 horas y media semanales en cómputo anual. Se modifican el régimen de las vacaciones y los permisos del personal funcionario y laboral del sector público andaluz y de los consorcios.

Por último, se adoptan otras medidas relativas a la jubilación anticipada, acción social, sustituciones del profesorado, oferta de empleo público, crédito horario de (los) representantes sindicales y ayudas a organizaciones sindicales.

Como era de esperar durante 2012 han sido muy numerosas las quejas relacionadas con las limitaciones de derechos del conjunto del sector público como consecuencias de las medidas de ajuste derivadas de la crisis económica.

Particularmente significativas han sido las quejas presentadas por personal afectado por expedientes de regulación de empleo, o denunciando el retraso en el pago de sus nóminas como consecuencia de los problemas de tesorería de las Administraciones Públicas de las que dependen, entre las que destacan las referidas al personal dependiente de las entidades locales.

l) Tributos

Han sido y son muy numerosas las quejas recibidas en este Comisionado en las que las personas afectadas nos informan que tras adquirir una vivienda a través de cualesquiera de los medios admitidos en derecho, (compra-venta, sucesiones...), son objeto de un expediente de comprobación de valores, del que resulta una liquidación complementaria a la que se añade el importe de la sanción por falta de declaración y los intereses de demora, resultando unas cantidades que consideran excesivas e inasumibles.

Estas liquidaciones complementarias se justifican en el hecho de que el valor que el contribuyente ha tomado como referencia para realizar la autoliquidación del ITPAJD, no coincide con el valor del bien comprobado a efectos fiscales, que viene determinado por el valor catastral del bien incrementado con un coeficiente multiplicador que varía según los municipios y que es establecido con una periodicidad anual por la Agencia Tributaria.

Las denuncias se centran en considerar que la valoración de los bienes que realiza la Administración tributaria no se comparece con la evolución del precio de la vivienda como consecuencia de la crisis, considerando que de hecho se ha producido un incremento abusivo de la presión fiscal. Además se denuncia la difícil situación en que quedan las familias que soportan un expediente de comprobación de valores ya que la mayoría han agotado sus recursos económicos y sus posibilidades de financiación con la adquisición del bien por lo que ahora no pueden hacer frente al impuesto con sus recargos.

También se ha incrementado notablemente el número de quejas en las que la ciudadanía denuncia la subida de la presión fiscal, especialmente en el ámbito municipal. Las personas denunciantes expresan su contrariedad por el hecho de que estas subidas

impositivas se produzcan en un momento de grave dificultad financiera para las familias, dificultando su subsistencia y dejando a muchas de ellas en situación deudora frente a las haciendas municipales.

Sirvan de ejemplo para ilustrar esta problemática la **queja 12/2084; queja 12/1568; queja 12/3271; queja 12/6007**.

Hay que señalar que este incremento de la presión fiscal es imputable en parte a decisiones adoptadas por los propios municipios con el fin de mejorar las depauperadas arcas municipales –especialmente subidas de tasas municipales-, pero también son consecuencia directa o indirecta de decisiones adoptadas a nivel estatal.

Así, debemos destacar el incremento que ha sufrido durante este año el Impuesto de Bienes Inmuebles, como consecuencia del Real Decreto- Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público.

Pues bien, el artículo 8 del mentado Cuerpo Legal, establece para los períodos impositivos 2012 y 2013, un incremento de los tipos de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, aprobados para los inmuebles de naturaleza urbana de conformidad con el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Dicho incremento es obligatorio para todos los municipios aunque se les deja cierto margen de elección ya que se establece un abanico de incremento posible en función de distintos criterios cuya determinación se deja en manos de los municipios. Bastantes municipios han optado por la franja superior al fijar los tipos impositivos, lo que se ha traducido en un elevado incremento de la cuota líquida del impuesto.

De otro lado, el “plan de pago a proveedores” aprobado por el Gobierno conllevó que muchos Ayuntamientos andaluces tuvieran que elaborar “planes de ajuste” para devolver los préstamos que les han sido concedidos. Dichos “planes de ajuste” se basan en muchos casos en incrementos de la presión fiscal municipal con subidas generalizadas de impuestos y tasas. Los efectos de estos “planes de ajuste” apenas si se han dejado sentir en 2012, pero es previsible que tengan gran incidencia en 2013 cuando entren en vigor las nuevas ordenanzas fiscales.

La consecuencia de esta subida de la presión fiscal ha sido un incremento notable del número de quejas en las que se solicita nuestro amparo ante la imposibilidad de asumir el pago de sus obligaciones fiscales.

Muy relacionado con lo expuesto en el apartado anterior son las numerosas quejas en las que la ciudadanía solicita el amparo de esta Institución ante la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones fiscales y ante las dificultades que encuentran para obtener aplazamientos o fraccionamientos del pago o para hacer frente a los pagos previamente concertados.

En este apartado podemos citar los siguientes expedientes: **queja 11/5926; queja 12/1031; queja 12/3723; queja 12/5018**.

Dentro de esta problemática la casuística es variada. Así podemos distinguir dos tipos de quejas:

* La de aquellas personas cuyos recursos económicos les impiden hacer frente en un solo pago a la deuda tributaria que se les reclama.

En estos casos aconsejamos a la persona afectada que solicite ante el órgano de recaudación el fraccionamiento de pago, para lo que, igualmente le aconsejamos que acompañe a su solicitud un plan de pagos, que resulte compatible con su situación económica y que lógicamente pueda asumir.

* La de quienes, en su momento, obtuvieron el fraccionamiento de pago de la deuda y que por circunstancias económicas sobrevenidas (normalmente situación de desempleo) no pueden hacer frente a las cuotas fraccionadas o prevén que no van a poder continuar asumiendo las mismas al resultar éstas incompatibles con los ingresos escasos de la unidad familiar.

Cuando se produce el incumplimiento reiterado de las cuotas, se procede por parte de la Administración tributaria a anular el fraccionamiento acordado, continuando o iniciando el procedimiento de apremio para su cobro.

En estos supuestos, además de indicar a quien promueve la queja la conveniencia de que proponga formalmente a la Administración un plan de pago alternativo, justificando su precaria situación económica, nos dirigimos al organismo, apelando a su sensibilidad y solidaridad, con el ruego de que revise el caso particular, estudie su propuesta de pago y, si resultara posible legalmente, acepte ésta.

De entre las situaciones injustas que depara la actual crisis económica, una de las más sangrantes es la que se produce cuando una familia por no poder hacer frente al pago de la hipoteca es desahuciada de su vivienda o realiza una dación en pago a una entidad financiera y se encuentra con que debe, además hacer frente al pago de los tributos que gravan dicha transacción financiera.

Sirva como ejemplo para ilustrar esta problemática la **queja 12/2653**.

En esta queja el interesado, que ha perdido su vivienda en subasta judicial por impago de la hipoteca, se encuentra con que tiene que hacer frente al pago del Impuesto por el Incremento del Valor de los Terrenos y además, se encuentra con un expediente sancionador instruido por el Ayuntamiento por no haber realizado la oportuna autoliquidación del impuesto, junto con los intereses de demora correspondientes.

Es necesario aclarar que, desde una perspectiva estrictamente jurídica, resulta incuestionable que en los supuestos en los que produce una adjudicación forzosa de un inmueble se produce el hecho imponible que grava el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, al existir una diferencia de valor de la vivienda entre la fecha de adquisición y la de transmisión de la misma (aunque sea por subasta judicial), resultando sujeto pasivo del mentado impuesto el transmitente del bien, es decir, en este caso el titular del bien adjudicado en subasta.

Como es de suponer, las personas en esta situación claman ante lo que consideran una absoluta injusticia que añade mayor desesperación a una situación ya de por sí muy difícil de afrontar.

m) Consumo

También en materia de consumo ha sido posible constatar las consecuencias de la crisis económica. Así lo demuestra el elevado número de quejas recibido de parte de

consumidores que denuncian ser objeto de malas prácticas o prácticas abusivas por parte de las empresas con las que tienen relación económica o de servicios.

Especialmente significativas durante 2012 han sido las quejas relacionadas con la actividad de las entidades financieras, que han experimentado un auge sin precedentes, como consecuencia de la realización de determinadas prácticas que han sido consideradas como lesivas para sus intereses por los consumidores afectados.

Entre estas quejas hay que señalar las relativas a disconformidad de los clientes con determinadas prácticas bancarias, como es el caso del cobro de comisiones por la realización de ciertas gestiones o las relativas a apuntes contables erróneos, que aunque han aumentado respecto de años precedentes no han variado en cuanto a su contenido o incidencia.

Mucho más significativa ha sido la llegada de un verdadero aluvión de quejas (aproximadamente 450) relacionadas con la comercialización por las entidades financieras de las denominadas participaciones preferentes entre clientes minoristas. Un producto financiero de riesgo que, como resultado de una evidente mala praxis por parte de las entidades comercializadoras, ha acabado ocasionando importantes pérdidas a sus tenedores y graves quebrantos a quienes han tratado de deshacerse de los mismos y recuperar su inversión.

El hecho de que muchos de los ahorradores afectados por estos productos tóxicos sean personas mayores con escasos conocimientos financieros y trabajadores sin conocimientos cualificados sobre inversiones y la constatación de que han puesto en riesgo los ahorros de toda una vida por responder a la confianza depositada en quienes durante años manejaron sus inversiones, ha añadido especial dramatismo a una situación que ha supuesto una auténtica quiebra en la relación de confianza existente hasta ahora entre las entidades financieras españolas y su clientela.

Son innumerables las personas que se han dirigido a esta Institución reclamando su intervención en este asunto y relatando las situaciones dramáticas provocadas al no poder acceder a un dinero que en una situación de crisis como la actual les resulta imprescindible para atender sus propias necesidades y las de sus familiares.

Resulta de todo punto rechazable que las entidades financieras se hayan valido de la confianza de su propia clientela para colocar entre la misma unos productos financieros de extrema complejidad y elevado riesgo, a sabiendas de que ya no interesaban a los clientes mayoristas y de que eran claramente desaconsejables para clientes minoristas, y todo ello con el único afán de mejorar sus ratios de solvencia aun a costa de violentar el compromiso ético asumido con su clientela de defensa de sus intereses.

También en relación con las entidades financieras debemos citar la llegada de un importante número de quejas cuestionando la legalidad de las denominadas cláusulas suelo incorporadas a algunos contratos hipotecarios y que son consideradas por algunos sectores como abusivas y contrarias los derechos de usuarios y consumidores.

Estas quejas se han incrementado especialmente como consecuencia de las sucesivas bajadas que han experimentado en nuestro país los tipos de interés y de las que no han podido beneficiarse un importante número de deudores hipotecarios que cuentan con estas cláusulas incorporadas a sus contratos.

En algunas ocasiones, las personas que se dirigen a nosotros nos expresan su desesperación ya que una rebaja en los intereses a pagar les hubiera significado evitar verse incursas en procedimientos de desahucio por impago de las cuotas hipotecarias.

También dentro del ámbito de consumo debemos destacar el incremento de quejas relacionadas con suspensiones o cortes en la prestación de servicios esenciales como el suministro de agua o luz, como consecuencia del impago de facturas provocado por las dificultades económicas derivadas de la situación de crisis. Siendo de destacar que muchas personas cuestionan las normas que permiten que una familia pueda verse privada del suministro de un bien que consideran esencial por no poder hacer frente al pago puntual de algunas facturas por circunstancias económicas sobrevenidas.

n) Universidades

Uno de los temas que se ha reiterado en los últimos meses del año y que ha provocado especial malestar social, trae consecuencia de la aprobación del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de Abril, de medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y su posterior concreción mediante el Decreto 333/2012, de 17 de Julio, por el que se fijan los precios públicos y tasas a satisfacer por la prestación de servicios académicos y administrativos universitarios para el curso 2012-2013. Así, la **queja 12/4026**, **queja 12/5232**, **queja 12/5585** y la **queja 12/5879**.

Dichas quejas se referían fundamentalmente al incremento de precios de 3ª y ulterior matrícula, la aplicación de las medidas aprobadas a estudios de diplomatura y licenciatura, así como la sustancial diferencia establecida para los precios públicos de Másteres según habiliten para el ejercicio de actividades profesionales o estén dirigidos a investigación, habiéndose producido algunos cambios de adscripción a un grupo u otro de Másteres con posterioridad al plazo de presentación de solicitudes de acceso.

Otro asunto que ha sido objeto de numerosas quejas y consultas afecta a las becas de movilidad del programa Erasmus. Ya en el curso 2011-2012 las denuncias relativas a la falta de pago de estas ayudas por parte de distintas Universidades andaluzas dieron lugar a la tramitación de diversas quejas (**queja 12/1386**, **queja 12/1527**, **queja 12/1553**) y a una investigación de oficio (**queja 12/1906**) ante la Dirección General de Universidades, dado que las quejas apuntaban a este órgano como causante del problema.

La respuesta recibida puso de manifiesto que el pago de la ayuda correspondiente a la Junta de Andalucía se efectuaba mediante transferencias de financiación a favor de las Universidades. Para conciliar la disparidad temporal entre curso académico y ejercicio económico, dichas transferencias se liquidarían a curso vencido y se anticipan para el curso siguiente en función de las disponibilidades presupuestarias anuales. En el caso de las becas correspondientes al curso 2011-2012, se habría transferido el anticipo suficiente para cubrir el año 2011.

Con la información recabada dimos por concluida la tramitación de la queja, entendiendo que dependía de las distintas Universidades anticipar a sus estudiantes el importe de la ayuda dada la imposibilidad de determinar este importe en el momento de redacción de los presupuestos. En cualquier caso, nos pareció oportuno llamar la atención de la Dirección General de Universidades acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar que las situaciones denunciadas pudieran repetirse en el futuro.

Sin embargo, pronto se repitieron las reclamaciones de estudiantes que habían obtenido becas Erasmus correspondientes al curso 2012-2013. En este caso vendrían especialmente referidas a la tardanza en la fijación del importe complementario que otorga

la Junta de Andalucía, que no se habría dado a conocer hasta el mes de Septiembre, cuando en muchos casos ya habían dado comienzo las estancias académicas y en muchos otros casos estarían a escasos días de su inicio.

También se centran las nuevas quejas en la disminución del importe concedido respecto a cursos anteriores, especialmente en determinados grupos de países, de modo que podría suponer un incumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de Junio de 2008, por el que ésta se comprometía a que la ayuda al menos alcanzase los 600 euros/mes o los 900 euros/mes, en el caso de becarios MEC.

o) Tráfico y transportes

En cuanto a las quejas recibidas en materia de transportes, en su mayoría afectantes a sanciones de tráfico y servicios de transporte público, debemos manifestar que, en cuanto a dichas sanciones, muchas personas afectadas nos hacen llegar su difícil situación económica, como consecuencia de su precariedad laboral, situación de paro o elevadas cargas familiares, indicando que ello les hace muy difícil afrontar el pago de dichas sanciones, llegándose en ocasiones al embargo de saldos de cuentas corrientes destinados al sustento de las más elementales necesidades familiares.

Como reflejo asimismo de esta situación de crisis, que afecta a muchas de nuestras Corporaciones Municipales, que se ven en graves dificultades financieras para poder ejercer sus competencias y atender los servicios públicos municipales, denuncian muchas de las personas sancionadas que existe una gran voracidad recaudatoria de los Ayuntamientos que, con tal de contar con estas aportaciones económicas, imponen un número injustificado de sanciones y tramitan los procedimientos sancionadores sin respetar los derechos y garantías que corresponden a la ciudadanía.

Pasando ya al ámbito de los servicios de Transporte Público, hemos podido detectar que muchos municipios de nuestra Comunidad Autónoma que contaban con núcleos rurales diseminados habían estado financiando total o parcialmente servicios de transporte público hasta el núcleo principal del término municipal para que quienes residen en dichos diseminados pudieran acudir a servicios básicos de tipo sanitario, educativo, asistencial, etc. El caso es que la difícil situación de las arcas municipales les estaba obligando a reducir o eliminar este tipo de servicios, generándose el lógico descontento vecinal por la eliminación de este servicio, que afecta singularmente a las personas ancianas.

También hemos tramitado diversos expedientes de quejas relativas al intrusismo en el sector del taxi que se produce, sobre todo en zonas donde en años anteriores se recepcionó un importante número de inmigrantes, por la presencia de taxis piratas, que ofrecen sus servicios sin garantía alguna, ocasionando el lógico perjuicio a profesionales debidamente habilitados, que vienen a demandar la intervención de las autoridades, ya que la merma de ingresos que se les ocasiona, les impide afrontar sus cargas familiares.

Por último, no queremos dejar de citar la queja que nos llegó ante las dificultades que muchos jóvenes nos trasladaron en la **queja 12/4630** para poder obtener el bonobús joven debido al importante recorte que el Ayuntamiento había efectuado de la dotación prevista para ello.

p) Urbanismo y Obras Públicas

En materia de Urbanismo y Obras Públicas, lo primero que debe reseñarse es el dato de que recibimos muchas menos quejas por disconformidad con nuevos planes

urbanísticos u obras públicas que, por diversas razones, motivaban la oposición de grupos ciudadanos, ecologistas, etc. La práctica paralización que la crisis económica ha supuesto de este tipo de actuaciones públicas motiva consecuentemente la disminución de quejas contra las mismas. No obstante, podemos reseñar un importante número de quejas que reflejan que la situación económica, con otros perfiles, también ha conllevado consecuencias en estas materias.

También venimos tramitando quejas motivadas por el abandono de construcciones o urbanizaciones iniciadas en su día, pero que debido a la quiebra de las empresas promotoras se ven paralizadas, generándose por este abandono focos de inseguridad e insalubridad, que ocasionan que el vecindario demande la intervención subsidiaria municipal, con la lógica reticencia de los Ayuntamientos que se ven en grandes dificultades para resarcirse de los gastos que ello genera. Es singular, el caso de obras abandonadas con grandes grúas que permanecen en los solares sin ser retiradas y que ocasionan la lógica preocupación de los vecinos colindantes.

Otro caso, aunque menos numeroso, es el de aquellas personas que por ostentar una propiedad deben afrontar cargas urbanísticas y que, debido a su carencia de ingresos o situación económica personal, no pueden asumirlas.

Por último, tampoco queremos dejar de reseñar que nos han llegado quejas en las que se denuncia que se han paralizado importantes obras ya iniciadas, tales como construcción de carreteras o vías de comunicación, vitales para importantes núcleos de población y comarcas, que se ven paralizadas debido a la carencia de fondos de la Administración Autonómica.

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

El relato efectuado en el apartado precedente sirve para poner de manifiesto la elevada incidencia que la crisis económica está teniendo entre la ciudadanía andaluza, para comprobar en que medida están viéndose afectados los derechos sociales constitucionalmente garantizados y como se ha reflejado esta problemática en las quejas y denuncias recibidas en la Institución durante 2012.

Procede ahora reseñar cuáles han sido las principales actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz durante 2012, en atención a los problemas puestos de manifiesto por las quejas recibidas que guardan relación con las consecuencias de la crisis económica entre la ciudadanía.

Dichas actuaciones han sido muy numerosas y han afectado a asuntos muy diversos, por lo que hemos realizado una selección de aquellas cuestiones que consideramos más relevantes.

a) En relación con el derecho a la vivienda.

Como ya señalábamos anteriormente, el problema de la vivienda, o quizás cabría decir “de los desahucios”, ha sido de todos los problemas y cuestiones generadas por la crisis, el que mayor repercusión social, económica, política y mediática ha concitado durante 2012.

No obstante, aunque el problema haya eclosionado durante 2012, se trata de una cuestión que viene de antiguo. No podemos olvidar que la actual crisis económica tiene su origen en una crisis financiera, provocada, entre otras cuestiones, por el estallido de una

burbuja inmobiliaria inflada a base de hipotecas basura. Por tanto, el problema de la vivienda y la crisis económica han evolucionado en paralelo, alimentándose el uno del otro.

Esto quiere decir que los desahucios no son una realidad de 2012, sino un problema grave que viene dándose desde que en 2008 comenzó la crisis. En todos los años transcurridos desde 2008 hasta la fecha se han producido desahucios, cientos de miles de desahucios, que han afectado a miles de familias españolas, muchas de las cuales han perdido su único hogar y se han visto obligadas a tener que rehacer su vida soportando la losa de la deuda hipotecaria aún no pagada.

Se trata por tanto de un drama social que ya viene produciéndose desde hace tiempo, aunque no haya conseguido “visibilidad” social hasta hace relativamente poco. Un drama que puede haber pasado hasta cierto punto desapercibido para muchas personas, pero que no ha podido ser ignorado por quienes, como esta Institución, realizan una labor que les pone en contacto diario y permanente con aquellas personas y colectivos que, por su situación de desfavorecimiento, han sido los mas afectados por las consecuencias de la crisis.

Desde el principio de la crisis económica esta Institución viene atendiendo a personas que se dirigen a la misma solicitando su ayuda por encontrarse inmersas o en riesgo de verse incluidas en procesos de desahucio hipotecario. Personas que han solicitado nuestra intervención en muy distintas situaciones, ya sea para paralizar los procedimientos de desahucio en curso; para evitar la pérdida de sus viviendas una vez acordado judicialmente el lanzamiento; para conseguir la condonación por el banco de la deuda restante una vez consumado el lanzamiento o para conseguir una nueva vivienda con un alquiler razonable para realojar a la familia desahuciada.

Y esa demanda de ayuda que tantas personas han trasladado a esta Institución ha venido siendo atendida desde el comienzo de la crisis por los distintos servicios de esta Institución con una voluntad de servicio que ha tratado de suplir las importantes limitaciones derivadas de nuestro marco competencial y nuestra carencia de medios.

Inicialmente, cuando se recibieron las primeras quejas y demandas de ayuda, se procuró facilitar a las familias la información mas adecuada sobre las ayudas existentes para paliar su situación y sobre los organismos públicos o privados que podían facilitarles el acceso a las mismas. Asimismo, y de forma complementaria, se trasladaron Sugerencias a la Junta de Andalucía interesando el establecimiento de oficinas o departamentos, en coordinación con las Administraciones locales, que ofrecieran a la ciudadanía la información y el asesoramiento necesario para acceder a las ayudas que precisaban para solventar su precaria situación.

Estas medidas pronto se revelaron insuficientes ante la profundidad y persistencia de la crisis económica, que cada vez afectaba a más familias, y por la irrealidad de muchas de las ayudas públicamente ofertadas que en la práctica resultaron notoriamente insuficientes para la demanda real o se revelaron simplemente inexistentes.

Particularmente ineficaces se mostraron nuestras actuaciones ante el drama cada vez más cotidiano de las familias que clamaban con urgencia y desesperación ayuda ante la amenaza de un inminente desahucio, enfrentadas a la imposibilidad de seguir atendiendo el pago de las deudas hipotecarias contraídas y a la negativa de las entidades financieras a renegociar sus deudas.

Se trataba de demandas que precisaban de una intervención inmediata para tratar de evitar un desenlace dramático, el desahucio, que se traduciría inevitablemente en

un grave deterioro de la situación familiar cuyas consecuencias personales y sociales serían, a buen seguro, muy difíciles de revertir.

Para tratar de dar respuesta a estas demandas esta Institución adoptó la decisión de soslayar en alguna medida las limitaciones competenciales que le impedían intervenir en el ámbito de relaciones jurídico privadas, como las que se derivan de los contratos hipotecarios concertados entre particulares y entidades financieras, ofreciéndose a mediar en determinados supuestos para tratar de conseguir un acuerdo entre la parte deudora y la entidad financiera acreedora que posibilitase la renegociación o el aplazamiento de la deuda hipotecaria o, cuando ello no era posible, la adopción de fórmulas jurídicas como la “dación en pago” que al menos permitiesen a las familias desahuciadas iniciar una nueva vida liberadas de deudas.

Esta labor de mediación se ha venido desarrollando desde finales del año 2009, utilizando distintas fórmulas y procedimientos para trasladar las propuestas de acuerdo a las entidades financieras –remisión de escritos, contactos telefónicos, reuniones de trabajo, etc..-, atendiendo siempre a las particulares circunstancias de cada familia y a lo avanzado que estuviese el procedimiento de ejecución hipotecaria.

Los resultados obtenidos con nuestras gestiones en los años transcurridos entre 2009 y 2011, aunque han sido satisfactorios en algunos supuestos, han resultado frustrantes en la mayor parte de los casos, ya fuera por la imposibilidad de los deudores de ofrecer una alternativa de pago aceptable para la entidad financiera; por la dificultad de revertir procedimientos ejecutorios que se encontraban culminando su tramitación en sede judicial; o por la inflexibilidad de algunas entidades financieras que se negaban a aceptar nuevos acuerdos o a renegociar las deudas existentes.

Nuestra frustración por los escasos resultados obtenidos en las mediaciones realizadas difícilmente quedaba compensada por la satisfacción de haber sido capaces, al menos, de ayudar a solventar la situación de algunas de las familias que acudieron a esta Institución en situaciones dramáticas. Por más que nos satisfacía haber podido ser útiles en algunos casos, no podíamos ocultar nuestra desazón por haber defraudado las esperanzas que muchas otras familias nos habían depositado.

Por ello, nos planteamos en 2011 la necesidad de seguir buscando soluciones, fórmulas, herramientas o medios que nos permitieran mejorar la eficacia de nuestra intervención en estos casos y, sobre todo, que posibilitasen un alivio en la situación del mayor número posible de familias afectadas por este problema.

Es en este contexto de búsqueda de nuevas alternativas donde debemos enmarcar los intentos realizados durante 2011 para firmar convenios con diversas entidades financieras a fin de establecer con las mismas un protocolo que formalizase y articulase la intervención mediadora de esta Institución en los procedimientos de ejecución hipotecaria. Unos intentos que fracasaron al no mostrar ninguna de las entidades financieras consultadas una voluntad decidida para la firma de estos convenios.

De igual modo, debemos encuadrar en este contexto de búsqueda de nuevas soluciones, la elaboración de diversos documentos conteniendo distintas propuestas para mejorar el tratamiento jurídico de los deudores hipotecarios, como es el caso de la propuesta presentada solicitando cambios en la actual normativa hipotecaria para permitir la “dación en pago” como fórmula liberatoria de la deuda incluso en supuestos de contratos que no incluyan dicha cláusula; la petición de una “moratoria hipotecaria” para las familias en una situación de mayor precariedad; la propuesta de incluir el alquiler social como

alternativa a la pérdida de la vivienda familiar; o la petición de una mediación judicial en los casos de sobreendeudamiento familiar.

Estas propuestas, y otras de similar calado, fueron defendidas por esta Institución en diversos foros, trasladadas a las autoridades competentes para implementarlas y puestas formalmente en conocimiento del Parlamento de Andalucía a través del Informe Anual de 2011.

Los resultados obtenidos con estas iniciativas y estas propuestas no pueden calificarse de satisfactorios, ya que en ese momento no consiguieron el efecto pretendido que no era otro que convencer a la clase política y a la propia sociedad de la necesidad y urgencia de los cambios normativos propuestos.

No obstante, es evidente que desde ese momento –inicios de 2012- la situación ha ido experimentando un notable cambio, que se ha acelerado de forma muy notoria durante el segundo semestre de 2012. Un cambio, tanto en la ciudadanía, que se ha concienciado acerca del drama social y familiar de los desahucios, como entre quienes ostentan responsabilidades políticas que han asumido la necesidad y la urgencia de intervenir para cambiar esta situación.

Y quisiéramos creer que en alguna medida nuestras propuestas han podido contribuir, o al menos a propiciar, que estos asuntos pasasen a ser objeto del debate social y político. Incluso nos gustaría pensar que nuestras propuestas hayan podido servir como acicate para la adopción por quienes ostentan responsabilidades públicas de algunas decisiones relevantes adoptadas en este ámbito durante 2012, como puede ser la aprobación del denominado Código de Buenas Prácticas en materia hipotecaria a través del Real Decreto-Ley 6/2012 o el posterior Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de Noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, que impuso una moratoria de dos años en los lanzamientos de algunas familias previamente desahuciadas.

Pero, como decíamos anteriormente, los cambios habidos en 2012 no han sido solo de corte normativo o regulatorio, sino que el principal cambio se ha producido a nivel de “sensibilidad” o de “concienciación” en una sociedad que parece haber dicho “basta” a un drama, el de las miles de familias desahuciadas, que hace tiempo que ha superado los límites de lo tolerable, incluso para una sociedad que no hace mucho parecía sumida en la mas absoluta resignación ante lo que se consideraban los efectos inevitables de la crisis.

El clamor social ante el drama diario de las familias desahuciadas; el rechazo mayoritario ante unas normas hipotecarias que se perciben como obsoletas e injustas; la indignación colectiva frente a unas entidades financieras que se han mostrado insensibles al dolor causado e incapaces de reconocer las responsabilidades propias; el malestar creciente con la clase dirigente que no parece capaz de ofrecer soluciones a los problemas de la ciudadanía mientras atiende con diligencia los requerimientos de las entidades financieras. Todo este conjunto de circunstancias parecen haber confluído en 2012 hasta crear tal estado de ánimo entre la ciudadanía respecto del problema de los desahucios que difícilmente podía seguir siendo ignorado por quienes tienen alguna responsabilidad en la situación o la posibilidad de hacer algo al respecto.

Así, hemos asistido en 2012 a un auténtico *crescendo* de declaraciones, propuestas, iniciativas y proclamas, orientadas todas ellas a ofrecer, o al menos prometer, soluciones al problema de los desahucios.

Parece como si de repente todas las propuestas e iniciativas para modificar la legislación hipotecaria, para regular la dación en pago, para establecer moratorias en los

desahucios, para reducir intereses abusivos o para propiciar el alquiler social, que hace poco más de un año eran despreciadas como disparates, utopías o insensateces, se hubieran convertido de repente en propuestas sensatas, coherentes e imprescindibles.

Aunque no deje de dolernos que haya sido necesario tanto tiempo y que hayan sido precisos tantos dramas, lo cierto es que no podemos por menos que alegrarnos de que finalmente la sociedad, con sus representantes políticos al frente, parezca decidida a adoptar medidas reales para acabar con las injusticias derivadas de una legislación hipotecaria obsoleta y caduca y para poner un poco de raciocinio y mesura en el prolongado dislate de los desahucios.

Por nuestra parte, hemos aprovechado la coyuntura favorable de los cambios de opinión habidos en 2012 y que han afectado a todos los colectivos sociales, incluyendo a responsables políticos y entidades financieras, para profundizar en la labor que desde hace varios años venimos realizando en relación al problema de los desahucios. Así, hemos mejorando y aumentando nuestra labor de mediación con las entidades financieras en supuestos concretos; y hemos formulado nuevas propuestas a responsables públicos destinadas, por un lado, a mejorar la situación de las familias incursas en proceso de ejecución hipotecaria y, por otro lado, a ofrecer soluciones a las familias que han perdido sus viviendas.

Entre las propuestas formuladas por esta Institución durante 2012 merece ser destacada la realizada en Julio de 2012 y orientada a conseguir ayuda y asesoramiento para las familias incursas en procesos de ejecución hipotecaria.

En efecto, hemos podido constatar por la práctica de las mediaciones efectuadas que el principal problema que afrontan las familias incursas en situaciones de impago es la carencia de un asesoramiento adecuado que facilite la consecución de acuerdos con las entidades financieras para la renegociación de la deuda o la búsqueda de soluciones alternativas al desahucio, como la dación en pago.

La experiencia de esta Institución pone de manifiesto que la mayoría de las familias afectadas por procesos de ejecución hipotecaria no solicitan asesoramiento especializado para encontrar soluciones a su problema hasta que su situación es realmente desesperada. Por ello, cuando acuden a esta Institución las posibilidades de encontrar salidas a la situación creada son muy escasas, bien porque la acumulación de impagos e intereses es demasiado elevada para propiciar una refinanciación de la deuda o bien porque el proceso de ejecución ha alcanzado ya la fase judicial y resulta muy complicado y costoso revertir la situación.

Por otro lado, en aquellos casos en que aún es posible y factible la búsqueda de acuerdos con la entidad financiera, nos encontramos con el problema de que las familias negocian las condiciones de dichos acuerdos directamente con las entidades financieras sin contar con la presencia y el asesoramiento de profesionales que garanticen una adecuada protección de sus derechos, con lo que, en bastantes casos, dichos acuerdos acaban revelándose perjudiciales y onerosos para sus intereses. Asimismo, esta falta de asesoramiento, provoca la frustración de acuerdos que serían ventajosos para las familias por la desconfianza de las mismas hacia las entidades financieras y por la inexistencia de una persona de confianza que pueda explicar y valorar adecuadamente la oferta recibida.

Las mediaciones realizadas por esta Institución a raíz de las quejas recibidas han ido orientadas fundamentalmente a propiciar que la entidad financiera se avenga a negociar con la parte deudora las condiciones de pago del crédito hipotecario para hacerlas

mas acordes a su realidad económica o bien a posibilitar la aceptación por la entidad de fórmulas alternativas al desahucio como puede ser la dación en pago.

En bastantes casos el objetivo de la intervención de la Institución se ha conseguido y las entidades financieras han aceptado reunirse con las familias para buscar una solución a la situación creada. Ahora bien, salvo en muy contadas ocasiones, esta Institución se ha visto imposibilitada de estar presente durante los procesos de negociación que se desarrollan entre las familias afectadas y las entidades financieras, ya que con frecuencia se alargan en el tiempo y requieren de sucesivas reuniones, careciendo esta Institución de los medios personales que se necesitarían para desempeñar adecuadamente esta labor. Esta falta de presencia de la Institución en el proceso negociador puede haber contribuido también a que muchos de estos procesos no lleguen a buen puerto.

Ante la constatación de esta situación, consideramos que resultaba imperativo encontrar una fórmula que permitiese ofrecer a las familias incursas en procesos de ejecución hipotecaria asesoramiento y ayuda profesional y especializada que les posibilitara afrontar con garantías los procesos de negociación con las entidades financieras y, en su caso, los procesos judiciales de ejecución hipotecaria.

Para conseguir este objetivo y habiendo tenido conocimiento de la iniciativa de algunos Colegios de Abogados que, en colaboración con algunas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, habían firmado convenios a fin de crear Oficinas de Orientación y Mediación destinadas a asesorar a personas que se encuentran en riesgo de ejecución hipotecaria, decidimos iniciar de oficio la **queja 12/3695** para conocer el alcance de estas Oficinas y fomentar su mayor implantación posible en el territorio andaluz.

A tal fin, se dirigieron en Septiembre de 2012 sendos escritos a la Junta de Andalucía, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, planteando la conveniencia de poner estos servicios a disposición de personas y familias que, además de no poder afrontar su deuda hipotecaria, se veían en riesgo de perder sus viviendas y carecían de los medios suficientes para contratar los servicios jurídicos de un letrado. En concreto planteamos a la Junta de Andalucía la siguiente **Sugerencia**:

“Que, previos los trámites que correspondan, adopte las medidas que considere oportunas para impulsar la creación de Oficinas destinadas a prestar servicios de información, mediación y asistencia letrada a personas y familias en riesgo de ejecución hipotecaria destinadas a atender con carácter gratuito a personas carentes de recursos para afrontar los gastos que conlleva el acceso a tales servicios.”

La respuesta de la Administración Autonómica a esta propuesta fue inmediata y muy positiva al anunciar la creación por la Consejería de Fomento y Vivienda de unas oficinas de atención y asesoramiento que se pondrían en funcionamiento en las distintas Delegaciones Territoriales de la Consejería, como parte del Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda anunciado por dicha Consejería.

Estas oficinas ofrecen un servicio gratuito para la prevención, la mediación y la protección de las víctimas de los desahucios. Disponen de un equipo especialmente cualificado de licenciados en derecho, administrativos y trabajadores sociales, que cuentan con el apoyo directivo de un equipo de personal de la Secretaría General de Vivienda.

Aunque la iniciativa es novedosa y la experiencia breve, podemos anticipar nuestra positiva valoración de estas oficinas por cuanto están posibilitando ofrecer a las

familias inmersas en problemas para el pago de sus créditos hipotecarios un asesoramiento profesional y especializado, tanto para negociar con las entidades financieras, como para ayudar en los procesos judiciales por ejecución hipotecaria.

La creación de estas oficinas, no solo ha venido a dar respuesta a una petición reiterada de esta Institución para mejorar la atención pública a las familias en riesgo de desahucio, sino que además nos ha permitido mejorar la eficacia de nuestra labor de mediación en materia hipotecaria, ya que nos permite ofrecer a quienes demandan nuestra intervención una actuación coordinada con las oficinas de la Consejería de Vivienda, colaborando con las mismas en el examen del caso y, cuando procede, en la realización de gestiones ante la entidad financiera.

Aunque no siempre el resultado de estas mediaciones es el deseado, lo cierto es que se ha incrementado notablemente el número de casos en que se consigue un resultado satisfactorio para las familias afectadas.

Otra iniciativa que nos parece importante destacar en esta materia es la realizada en Julio de 2012 en relación con las viviendas protegidas que las entidades financieras embargan a sus titulares.

En efecto, nos referimos a las miles de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que actualmente detentan las entidades bancarias. En estos supuestos, al drama ya provocado, con motivo del desahucio o la entrega “voluntaria” por parte de los propietarios que no podían afrontar el pago del crédito, se une la incongruencia, en términos sociales, de que viviendas que fueron construidas para dar respuesta a sectores de población que no podían satisfacer el derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, permanezcan durante mucho tiempo como un activo inmobiliario de las entidades financieras, incumpliendo la función social que justificó su construcción.

La naturaleza de las viviendas protegidas garantiza que tales inmuebles tengan unas características y calidades supervisadas por la administración, y supone, también, que cuenten con una financiación parcial del sector público destinada a que las personas que no pueden acceder a este derecho constitucional a través del mercado libre, puedan disfrutar de estos inmuebles gracias a las líneas de apoyo que se contemplan en su normativa reguladora.

Justamente por ello, la persona propietaria de estas viviendas no sólo debe cumplir unos requisitos previos, sino que una vez que disfruta de este derecho constitucional debe de asumir también unas obligaciones y, entre ellas, la establecida en el Real Decreto 3148/78, de 10 de Noviembre: «Las viviendas de protección de oficial habrán de dedicarse a domicilio habitual y permanente, sin que bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso....».

Precisamente para garantizar que se respete esa obligación el incumplimiento de tal exigencia aparece tipificado en el art. 56 de esta normativa como infracción muy grave.

Por supuesto, existe una «exceptio legis» cuando, como consecuencia de los procedimientos de ejecución hipotecaria, se produzca un cambio de titularidad a favor de las entidades acreedoras. Sin embargo, la cuestión que nos preocupa es que, una vez operada la transmisión del inmueble, no se establezca un límite temporal específico para que tales entidades mantengan la titularidad de ese patrimonio sin darle un destino adecuado, ya sea ofreciendo las viviendas, previos tramites legales oportunos, a otras personas que puedan

adquirirlas; ya sea ofertándolas en alquiler a quienes, en uno u otros casos, cumplan los requisitos para ser beneficiarios de estas viviendas.

Por tal motivo, consideramos oportuno trasladar a la Consejería de Fomento y Vivienda la siguiente **Sugerencia**:

“Que se adopten una serie de medidas destinadas a dinamizar eficientemente la salida al mercado de viviendas protegidas que actualmente sean titularidad de las entidades bancarias y que permanezcan desocupadas al no haber sido vendidas o arrendadas a personas que cumpliendo los requisitos establecidos en las normas de viviendas de protección pública puedan acceder a las mismas, incumpléndose con ello la función social atribuida a este tipo de propiedad.”

Esta propuesta ha obtenido una favorable acogida por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda aunque aun estamos pendientes de que se adopten las medidas necesarias para llevarla a debido efecto.

Asimismo, estamos muy pendientes de la puesta en marcha del denominado Fondo Social de Viviendas, previsto en el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de Noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. Dicha norma además de establecer, para determinados supuestos, la paralización durante dos años de los lanzamientos de vivienda habitual en procesos judiciales y extrajudiciales de ejecución hipotecaria, prevé la creación de un fondo de viviendas que serían ofertadas por las entidades financieras y cuyo destino sería darlas en arrendamiento a personas previamente desahuciadas por dichas entidades, por un plazo de dos años, prorrogable por un tercero y con un alquiler adaptado a la situación de estas personas y que oscilaría entre los 150 y los 400 euros.

La puesta en marcha de este fondo de viviendas destinadas al alquiler social podría permitirnos ofrecer una solución a las familias desahuciadas que acuden a nosotros demandando un techo donde cobijarse. Esperemos y confiemos en que este fondo sea una realidad a corto plazo y que realmente sirva para dar respuesta a las necesidades de estas familias.

No podemos abandonar este apartado sin, al menos, glosar las propuestas y conclusiones extraídas de la reunión de todas las Defensorías del Pueblo españolas reunidas en la ciudad de Oviedo el 14 de Diciembre de 2012, con objeto de proponer medidas para la protección eficaz del derecho constitucional a la vivienda:

a) Ampliar los supuestos de beneficiarios de las normas que han sido aprobadas recientemente para proteger a los deudores en riesgo de ejecución hipotecaria.

b) Promover el alquiler social de las viviendas como alternativa al desahucio.

c) Incrementar los supuestos de acogimiento a las medidas de reestructuración de las deudas hipotecarias.

d) Establecer los supuestos en los que se podrían acoger a la dación en pago los deudores como uno de los posibles medios para liquidar la deuda hipotecaria.

e) Extender las medidas de protección a los locales de negocio donde se desarrolla la actividad que constituye el medio de vida del deudor.

Regular un sistema de reestructuración de deudas, articulando una serie de mecanismos que busquen soluciones cuando se generen, de buena fe, situaciones de sobreendeudamiento.

g) Instar a la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria), para que adopte las medidas necesarias al objeto de que las entidades financieras destinen, al menos, todas las viviendas protegidas de su titularidad, al fin para el que fueron construidas, previendo medidas alternativas, incluida la expropiación, ponderando su valoración en función de su amortización, la dificultad de venta, las ayudas públicas recibidas por la entidad financiera y la valoración, a los efectos de su inclusión, en la SAREB, valorando, asimismo, la adquisición de inmuebles de titularidad de las entidades beneficiarias a los precios socialmente ponderados como alternativa a la construcción de viviendas protegidas en los planes públicos de vivienda y suelo para destinarlos al alquiler social.

h) Determinar un protocolo de intervención para evitar los lanzamientos de familias y personas que puedan acogerse a los supuestos de suspensión de estos previstos en las normas de protección de deudores en riesgo de ejecución hipotecaria aprobadas recientemente por el Gobierno.

i) Poner en marcha de forma urgente el Fondo Social de Viviendas y dotarlo de los suficientes inmuebles para dar respuesta a los adquirentes de buena fe que sean desahuciados por circunstancias sobrevenidas.

j) Reformar la normativa fiscal y tributaria para evitar que los deudores de buena fe vean agravada su situación personal por las cargas impositivas, tales como el impuesto de transmisiones o de plusvalías y otro tipo de impuestos.

k) crear o reforzar servicios públicos de asesoramiento, orientación y mediación entre las entidades financieras y los propietarios que se encuentren en dificultades de pago.

l) Sugerir el aplazamiento del pago del precio o en su caso, del alquiler, ante la entidad financiera en determinados supuestos y condiciones.

b) En relación con los derechos de las personas en situación o en riesgo de exclusión social.

Resulta evidente que la crisis económica ha incrementado notablemente el número de personas en situación de exclusión social, a la vez que ha deteriorado de forma notable la situación de aquellas personas que, al llegar la crisis, ya se encontraban en situación de exclusión o en riesgo de caer en esta situación. La crisis, lo venimos repitiendo desde que comenzó, está siendo especialmente cruel con las personas más débiles y desfavorecidas de la sociedad.

Por tal motivo, esta Institución viene centrando buena parte de sus actuaciones en tratar de promover medidas que posibiliten una mejora de la situación de estas personas o, cuando menos, impidan que dicha situación siga agravándose y deteriorándose.

En este contexto debemos encuadrar las actuaciones realizadas durante 2012 en relación al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, y las quejas de oficio emprendidas en relación a las consecuencias de los recortes en materia social para los colectivos mas desprotegidos.

Respecto al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad, recogido en el Decreto 2/1999, y que es actualmente uno de los pocos instrumentos capaces de llegar a amplios sectores sociales afectados por la crisis, abrimos de oficio, ya a finales del año 2010, la **queja 10/2419**, con la que intentábamos conocer cuál era la situación del programa, dado al creciente número de quejas que veníamos recibiendo sobre esta cuestión y que incidían en los incumplimientos y retrasos de la resolución, que llegaba en muchos casos a superar los doce meses; las inapropiadas exigencias de un Decreto que tiene ya una vigencia de trece años y que surgió en un momento y contexto bien diferentes; la falta de presupuesto económico para atender las demandas crecientes que se iban produciendo y la desigual gestión administrativa entre las distintas Delegaciones.

Otro aspecto que pretendíamos conocer con la queja de oficio era el relacionado con el incumplimiento de la Ley 4/2000, de Extranjería, en cuyo artículo 14 se recoge el derecho a recibir la atención y prestaciones básicas como el resto de la ciudadanía. A este respecto, y como es notorio, las personas extranjeras residentes en Andalucía se encuentran fuera de la aplicación de las prestaciones contempladas en el Decreto 2/1999, al ser dicho Decreto anterior a la publicación de la Ley de Extranjería.

Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo Andaluz se ha pronunciado en varias ocasiones denunciando esta injustificada discriminación, sin conseguir otra respuesta que el compromiso de la Administración de que este asunto sería tratado en la futura Ley de Inclusión Social para Andalucía. Una Ley que, como es bien conocido, lleva años paralizada.

Recibimos un primer informe en Noviembre de 2010, que venía a recoger datos referidos a los años 2008 y 2009. Con posterioridad observamos que las previsiones realizadas sobre el programa habían empeorado debido a la situación económica del año 2010 y comienzos de 2011. Por ello, en la primavera de 2011, hicimos una nueva petición de información en términos parecidos, con la intención de realizar una comparación con los datos obtenidos el año anterior. Recibidos éstos, pasamos a analizarlos y realizamos cuatro recomendaciones en las que incidimos, prioritariamente, en la necesidad de implantar una renta básica que garantizase unas condiciones de vida digna, y supusiese el desarrollo de lo previsto en el art. 23, apartado 2 de nuestro Estatuto de Autonomía. En este sentido, señalamos, de nuevo, que sería necesario abordar la situación de la población inmigrante y la supresión de determinados requisitos que impiden el acceso de muchas personas.

En una segunda recomendación veníamos a decir que, hasta en tanto se ponga en marcha la Ley que regule la renta básica, solicitábamos la ampliación de la dotación económica del programa de Inclusión Social, previsto en la Ley de Presupuestos, en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud de las que se presentasen, que reuniera los requisitos legalmente exigidos, se quedase sin atender.

En una tercera recomendación incidimos en la necesidad de que se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes relativos al programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, en lo que atañe al reconocimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad, se resolvieran dentro de los plazos previstos, ya que detectábamos un claro incumplimiento de los mismos y constatábamos

que las dilaciones solo llevan a un deterioro de las condiciones de vida de las personas solicitantes y a un mayor sufrimiento, si cabe, de las mismas.

Por último, en la cuarta y última recomendación solicitábamos que se ampliaran los criterios y se adoptaran éstos con carácter objetivo, incluyendo el criterio de emergencia, previstos en el Art. 20 del Decreto, y que no se hiciera un uso restrictivo del mismo como venía ocurriendo, ya que al ser una ayuda con carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente tenía como fin cubrir las necesidades vitales básicas.

Recientemente hemos recibido respuesta a estas recomendaciones y esperamos poder valorarlas en breve y adoptar alguna decisión respecto de este Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, que seguimos considerando como un instrumento esencial para ofrecer unas mínimas condiciones de vida a aquellas personas que se encuentran en una situación mas desfavorecida.

En relación a las quejas de oficio abiertas en este ámbito, se han incoado dos que venían a incidir sobre dos programas cuya pervivencia se ha visto cuestionada ante la falta de apoyo de la Administración Autonómica y del Ayuntamiento de Sevilla. Ambas hacían mención a dos Zonas de Necesidad de Transformación Social de la ciudad que han sido en estos años un referente de intervención en barriadas con grave conflictividad social y con altos niveles de deterioro. Nos referimos a El Vacie y al Polígono Sur, de Sevilla.

La **queja 12/3619**, se inicia tras conocer por los medios de comunicación la denuncia de un Sindicato con respecto a la posible finalización de los programas en Zonas con Necesidad de Transformación Social y de Atención a la Comunidad Gitana, cofinanciados por la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Sevilla. A este respecto, al inicio de esta queja la Consejería de Salud y Bienestar Social no habían publicado aún la Convocatoria de Subvenciones del año 2012 y estaban aún por cobrarse las cantidades correspondientes al año 2011.

Casi con idéntico motivo abrimos la **queja 12/6044**, surgida de una declaración realizada por el Comisionado para el Plan Integral del Polígono Sur, en la que manifestaba su preocupación por la paralización de las principales inversiones que se venían realizando en este barrio. El plan que se inició en el año 2005 tenía como objetivo integrar este barrio en el conjunto de la ciudad. Con la llegada de la crisis se hacían imposibles proyectos como el muro de Hytasa o el soterramiento de las vías del tren. Asimismo, se denunciaba el riesgo que corrían los programas de carácter social, como el programa de empleo, el programa Orienta y el programa Zona, con el que se presta atención social a las áreas desfavorecidas.

Esta queja, aún en tramitación, ha conllevado la petición de sendos informes al Ayuntamiento de Sevilla y a la Junta de Andalucía.

Por último, resaltar la **queja 12/2057**, en la que recogemos el sentir de Cáritas de Andalucía, manifestado en una amplia nota de prensa la en la que se hacía mención a que estaban desbordados por la crisis tras estar bloqueadas las subvenciones de la Junta de Andalucía en el presente año. En efecto, según los datos de Cáritas Andalucía se había producido un enorme incremento de demandantes de alimento y todo tipo de ayudas, al mismo tiempo que habían disminuido de forma importante las ayudas públicas, en este caso de la Junta de Andalucía.

Cuando la crisis causa sus mayores estragos y amenaza con hacer crítica la situación de muchas familias con la totalidad de sus miembros en paro, no parece lo más

adecuado la reducción o retraso de las subvenciones de aquellas entidades sociales que más aportan a la ciudadanía. Por este motivo nos dirigimos a la Consejería de Salud y Bienestar Social solicitando información sobre el convenio bianual por un valor cercano a los tres millones de euros que se venía firmando con la Junta de Andalucía y que garantizaba la prestación de los servicios a los sectores que demandan su asistencia.

Por otro lado, debemos citar la **queja 11/4506**, que aún tenemos abierta, y cuya finalidad es analizar la situación de las políticas sociales en un momento de recortes del gasto público. A este respecto, hemos llevado a cabo durante 2012 una interesantísima ronda de reuniones con las Entidades asistenciales más representativas con el objetivo de debatir con las mismas la situación actual, especialmente tras conocer que los Servicios Sociales públicos están derivando hacia las organizaciones benéficas y ONGs a muchas de las personas que se dirigen a los mismos en demanda de ayuda, ante la falta de medios y recursos para atenderlas.

Una situación que resulta cada vez más insostenible para unas entidades que están sufriendo una reducción drástica en las fuentes tradicionales de financiación privadas y públicas; y que, por otro lado, están soportando un incremento sustancial y sostenido tanto del número de personas que demandan ayuda, como de la cuantía de las ayudas que precisan.

c) En relación con el derecho a la salud.

Como hemos señalado en el apartado anterior la incidencia de la crisis económica se ha dejado notar ya en 2012 respecto de derechos sociales básicos, como el derecho a la salud, pese a las encendidas promesas y proclamas que (los) responsables políticos realizaban hace poco tiempo garantizando que los mismos no se verían afectados.

Esta incidencia, derivada fundamentalmente de las medidas de ahorro presupuestario, puestas en marcha en desarrollo de las políticas de ajuste y reducción del gasto público, está ocasionando una merma, o cuando menos, un deterioro en los estándares de calidad y en los niveles prestacionales de los servicios públicos relacionados con la salud. Asimismo estas medidas de ajuste presupuestario están determinando una pérdida de algunos de los derechos o prestaciones que conformaban el genérico derecho a la salud, tal y como se encuentra constitucional y estatutariamente garantizado.

Ante esta situación, esta Institución ha desarrollado las siguientes actuaciones durante 2012:

- **Queja 12/3895**: iniciada de oficio por esta Institución y referida a la asistencia sanitaria a inmigrantes por parte del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Con ocasión del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, por el que se reforma no solo la legislación sanitaria, sino también la legislación de extranjería, se ha producido un cambio sustancial respecto a la asistencia sanitaria general a las personas inmigrantes en situación irregular en España. La modificación aludida establece la garantía de la asistencia sanitaria a quienes tengan la condición de asegurado, así como a personas extranjeras con autorización de residencia en territorio español, siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos establecido reglamentariamente, pero excluye a las personas extranjeras en situación irregular, a las que solo se les reconoce la atención sanitaria para los casos de embarazo, parto y postparto; urgencias por enfermedad grave o accidente, hasta el alta médica; y menores de edad, que mantienen el derecho a recibir asistencia sanitaria, en igualdad de condiciones que los españoles.

Este nuevo marco jurídico, en el que se prevé el desenvolvimiento de la asistencia sanitaria, habría de provocar que a partir del primero de Septiembre de 2012 se restringieran los derechos de las personas inmigrantes en situación irregular.

La actuación de oficio emprendida por esta Institución viene motivada por el hecho de que, aunque por la Consejería de Salud y Bienestar Social se ha venido facilitando la atención de este colectivo mediante la expedición de tarjetas de reconocimiento temporal del derecho a la asistencia sanitaria y existen voces institucionales que afirman que en nuestra Comunidad Autónoma no se van a introducir cambios, lo cierto es que no contamos con ningún instrumento normativo que legitime esta actuación, y por lo tanto no tendríamos argumentos jurídicos para requerir de la Administración Sanitaria una actuación conforme a su propio dictado, si se nos denunciase un incumplimiento.

Hay que tener en cuenta que las discrepancias respecto de esta medida se han suscitado en distintas Comunidades Autónomas, y que contra el Real Decreto Ley 16/2012 se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad Andaluza.

Por ello, con la queja de oficio emprendida buscamos de la Consejería de Salud y Bienestar Social al menos un pronunciamiento formal en este sentido. Lamentablemente, el informe requerido aún no ha tenido respuesta pese a haber sido reiterado en dos ocasiones.

- **Queja 12/5032:** iniciada de oficio por esta Institución y referida a la aplicación del sistema de copago de medicamentos en Andalucía.

El 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, establece, entre otras, determinadas medidas relacionadas con la prestación farmacéutica del referido sistema. También se modifica la aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, es decir, en la que se dispensa al paciente a través de oficina o servicio de farmacia, la cual se concreta en un porcentaje determinado, que se fija en proporción al nivel de renta y al concepto en que se ostente la condición de asegurado, con topes máximos de aportación en determinados supuestos y categorías de usuarios exentos de aportación.

A estos efectos la norma dispone que el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicará a las administraciones sanitarias competentes el dato relativo al nivel de aportación que corresponda a cada usuario, sin que dicha información incluya, en ningún caso, el de la cuantía concreta de las rentas.

Pues bien, tan pronto como comenzaron a aplicarse las directrices del sistema derivado de la nueva normativa esta Institución recibió numerosas consultas y quejas de personas que expresaban su discrepancia con el grupo de aportación en el que habían resultado incluidas, al estimar que las rentas tomadas en consideración (IRPF del ejercicio 2010), no guardaban consonancia con su situación económica actual; invocaban el reconocimiento de la exención en el pago de aportación, sosteniendo que deberían haber sido incluidas en alguno de los supuestos que dan derecho a la misma; o se oponían al tope máximo de aportación mensual (tanto por el grupo de aportación, como en base a considerar que dicho tope es conjunto para asegurado y beneficiario del mismo y no individual).

Por su parte, la Consejería de Salud y el Servicio Andaluz de Salud, señalando la competencia del INSS para resolver las dudas y reclamaciones generadas en esta

materia, pusieron a disposición de los usuarios un formulario de reclamación, mediante el cual pudieran canalizar sus peticiones sobre su situación de aseguramiento o derecho a la prestación sanitaria, así como respecto de su aportación o régimen de copago en la prestación farmacéutica ambulatoria, dirigido al INSS. Dicho formulario se facilita en los centros de salud del Servicio Andaluz de Salud, así como puede accederse al mismo a través de la página web de la Consejería y del Servicio Andaluz de Salud.

En sentido contradictorio, desde un Centro de Atención del INSS se nos dirigió un escrito en el que, poniendo de manifiesto la problemática expuesta, se destacaba que las reclamaciones de los usuarios, ya fuera por propia iniciativa, ya derivados por la administración autonómica andaluza, habían alcanzado un importante número, dando lugar a la afluencia masiva ante los centros del INSS, desbordando sus posibilidades de respuesta, cuando en realidad, no todas las pretensiones de los usuarios habían de ser solventadas por dicho organismo, sino que algunas de las cuestiones son competencia autonómica.

En materia competencial, el responsable del INSS en cuestión, sostiene que dicho organismo es únicamente competente en relación con el reconocimiento del derecho y el tipo de aseguramiento, pero no en cuanto al grupo de aportación farmacéutica en función de la renta, o exención de aportación, debiendo ser resueltas las reclamaciones en estos casos por el SAS.

Nuestra intención con la apertura de esta queja de oficio es la de dilucidar las competencias en discordia y clarificar a quién corresponde pronunciarse sobre cada una de las cuestiones anteriormente relacionadas y, por tanto, dar respuesta a la ciudadanía y resolver sus dudas y reclamaciones en esta materia.

En estos momentos tras haber requerido informe tanto al INSS como a la Consejería de Salud, solo hemos recibido el primero de ellos.

- **Queja 12/5544:** iniciada de oficio en relación a la paralización de la tramitación de los expedientes de dependencia.

La instauración del Sistema de la Dependencia a raíz de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de Noviembre, supuso un punto de inflexión para el inicio de una nueva vía de llegada de quejas a esta Institución, las cuales incidían en la distinta problemática que entonces suscitaba, y que continúa planteando, el régimen de prestaciones recogido en el mismo.

La actuación de esta Institución se ha manifestado a través de resoluciones emitidas en diversos aspectos, aunque singularmente se ha destacado la demora que afecta a los distintos trámites procedimentales, que viene determinando la dilación excesiva en el disfrute de los derechos, y en muchos casos incluso, la pérdida de los mismos.

Ciertamente tenemos que reconocer que la implantación del sistema incorporaba cuestiones de gran complejidad, que intervienen distintas Administraciones que deben coordinarse, y que el texto de la Ley ha sufrido modificaciones sucesivas, que a la vista del tiempo que se emplea en la resolución de los expedientes, vienen a alterar significativamente el curso de los mismos.

Ahora bien la demora aludida afectaba habitualmente a la fase de valoración para el reconocimiento de la condición de dependiente, con asignación del grado correspondiente; o bien a la elaboración del PIA por los servicios sociales comunitarios, con registro de la propuesta consultada con la persona solicitante o sus familiares. Sin embargo

últimamente venimos detectando que los retrasos se proyectan igualmente sobre la última fase del procedimiento, cuando ya se ha validado la propuesta de PIA, y solo quedan pendientes los trámites oportunos para resolver sobre la prestación. Así nos encontramos con propuestas de PIA que cuentan más de un año de antigüedad, que no se han confirmado con la emisión de la resolución correspondiente.

Podríamos entender esta situación en algunos casos en los que la propuesta incorpora un servicio de atención residencial, cuando no existe disponibilidad de plazas, o bien cuando la persona solicitante está afectada por una enfermedad mental, lo que conlleva trámites añadidos, como el sometimiento de la propuesta a la comisión intersectorial. No nos parece que existan elementos que justifiquen la demora cuando lo que el PIA incorpora es una prestación económica, significativamente la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

En este punto hemos detectado que desde la propuesta de PIA para una PECEF hasta la resolución reconociendo la misma se venía invirtiendo en torno a los dos meses, mientras que en la actualidad el tiempo se ha prolongado hasta superar el año, y lo que es peor, los procedimientos continúan sin resolverse hasta el punto de que esta situación ha generado en la ciudadanía un estado de opinión sobre la paralización del sistema y la falta de incorporación de nuevas personas beneficiarias al mismo, situación que por otro lado viene confirmada por los datos estadísticos a los que hemos podido acceder.

Se da la circunstancia de que la reforma operada en la Ley de Dependencia por el R.D. Ley 20/2012, de 13 de Julio, ha venido a posibilitar que se suspenda la percepción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar por un plazo máximo de dos años, operando esta posibilidad también respecto de quienes tienen el reconocimiento de las prestaciones en trámite, sin que aún haya recaído resolución.

A lo anterior se añade que en los informes que se nos vienen remitiendo desde las unidades territoriales de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, se infiere que en este momento están pendientes de la adecuación de la normativa andaluza a los cambios introducidos en la Ley de Dependencia por el R.D. Ley más arriba citado, considerando que los extremos de este último deben ser desarrollados reglamentariamente por nuestra Comunidad Autónoma.

A la vista de lo expuesto hemos considerado oportuno investigar estas cuestiones, habiendo recibido muy recientemente el informe requerido a la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, y teniendo previsto elaborar una resolución próximamente, que traslade el posicionamiento de la Institución en este asunto, y nos permita resolver todas las quejas relacionadas.

- **Queja 12/1848:** iniciada de oficio en relación con el retraso en los pagos fraccionados de la Prestaciones Económicas por Cuidados Económicos en el Entorno Familiar (PECEF).

El Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, vino a establecer en su disposición adicional sexta, que las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el art. 18 de la Ley 59/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de Dependencia, podrían ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de cinco años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento (con posterioridad el R.D. Ley 20/2012, de 13 de Julio, ha ampliado este plazo a ocho años).

Ahora bien recientemente ha comparecido ante esta Institución un elevado número de personas a las que se ha reconocido una prestación económica de las previstas en la referida Ley, cuyas cuantías en concepto de efectos retroactivos han sido objeto de fraccionamiento, señalando el incumplimiento de los plazos establecidos para hacer frente por parte de la Administración al abono de los pagos parciales anuales.

El informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia específicamente indica que *“la situación derivada de la actual crisis económica, y la subsiguiente dificultad de tesorería que se deriva de los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas, no han permitido afrontar el pago de los atrasos correspondientes a Marzo de 2012”*.

Continúa después señalando que *“esta situación ha obligado a la Comunidad Autónoma de Andalucía a plantear un plan de reequilibrio financiero, a partir del cual confiamos en retomar nuestro calendario de tesorería para hacer efectivas las cantidades adeudadas en concepto de retroactividad de determinadas prestaciones económicas”*.

En concreto nos explica que actualmente están pendientes de abono las cantidades correspondientes a Marzo de 2012, encontrándose afectadas por esta situación 24.683 personas, de las cuales 10.199 recibieron la primera anualidad en abril de 2011, mientras que 14.484 han de cobrar dichas cantidades fraccionadas por primera vez.

A la vista de lo expuesto hemos decidido requerir informe complementario a la Consejería de Salud y Bienestar Social, a fin de que nos haga saber cuáles son las previsiones respecto del calendario de pago, concretando los momentos temporales aproximados en los que las medidas de reequilibrio financiero adoptadas, permitirán, tal y como refiere la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, hacer efectivas las cantidades adeudadas, y la forma en la que se procederá respecto a las restantes. Todo ello a fin de proporcionar la mayor información posible a las personas afectadas que han acudido a esta Institución, así como a quienes siguen compareciendo en la actualidad con el mismo motivo.

d) En relación con el derecho a la educación.

Lo que acabamos de señalar en el ámbito del derecho a la salud, respecto de la incidencia en dicho derecho de los ajustes y recortes realizados con motivo de la crisis económica, es perfectamente predicable del derecho a la educación. Una incidencia que se ha notado especialmente en relación a los servicios educativos complementarios, cuya financiación depende en gran medida de la Consejería de Educación, y que durante 2012 han debido enfrentar, por un lado, las consecuencias de las reducciones en las partidas presupuestarias de las que se nutren estos servicios y, por otro lado, los retrasos en el pago derivados de los problemas de tesorería de la Junta de Andalucía.

Por tal motivo, esta Institución ha tenido que dedicar buena parte de sus actuaciones en materia educativa durante 2012 a tratar las consecuencias para la gestión de los servicios educativos derivadas de las decisiones adoptadas por las administraciones competentes en el marco de las políticas de reducción del gasto y ajuste presupuestario. Veamos algunas de las más significativas:

- Actuaciones relacionadas con el incumplimiento en plazo de las obligaciones económicas por la Administración educativa.

Se ha iniciado una investigación de oficio, tras conocer por distintos medios de comunicación social la difícil situación que atravesaban unos 400 centros privados

concertados andaluces, ante el retraso en el pago de parte del concierto educativo que mantienen con la Consejería de Educación. De tal suerte que en Junio de 2012 el sector se planteaba demandar judicialmente a la Junta de Andalucía.

Problemas de tesorería fueron la justificación alegada por la Administración, reconociendo las cantidades adeudadas. En Agosto, con posterioridad a nuestra intervención, se habían abonado los pagos pendientes del referido a “Otros gastos” del trimestre abril-Junio, de forma que quedaba pendiente de abono el periodo Julio-Septiembre. (**queja 12/3253**).

También, la representación de una Asociación (AAEECO) denunció la demora en el pago por la Administración de las facturas por los servicios prestados, de forma que por aquel entonces -Septiembre de 2011- se estaban dando situaciones de insolvencia de los empresarios y empresarias de este sector. Es así que en el momento de presentación de la queja, esto es, Noviembre de 2011, faltaba por abonar más del 35% de la deuda del curso anterior.

Por su parte, en clara contradicción con las argumentaciones de la persona reclamante, mediante oficio de fecha de entrada en esta Institución 15 de Diciembre de 2011, el Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos señaló que se encontraba satisfecha la facturación vencida correspondiente a los servicios reclamados. Estas alegaciones no fueron aceptadas por la entidad aduciendo que en Septiembre de 2012 se les adeudaba un total de 19.569.490,50 de euros, correspondientes a los servicios de aula matinal, actividades extraescolares, Escuelas Infantiles, acompañamiento escolar, y escuelas deportivas.

Con independencia de ello, se nos da traslado de la inquietud de las empresas del sector por la decisión de la Consejería de Educación de suspender la vigilancia de los centros escolares contratada para la jornada de tarde. (**queja 11/5389**).

También se inició una queja de oficio ante la Consejería de Educación tras tener conocimiento, por distintos medios de comunicación social, del impago de las cuantías acordadas en los conciertos suscritos con la Administración educativa por los centros escolares que imparten el primer ciclo de Educación infantil. Según manifestaciones del Presidente de la Coordinadora de Escuelas Infantiles de Andalucía, a pesar de que en el verano pasado habían logrado el compromiso por parte de la Consejería de Educación de que antes del día 10 de este mismo mes de Septiembre se sufragarían las deudas que mantenían con el colectivo correspondiente a los meses de Junio y Julio, en el mes de Septiembre tan sólo se habían liquidado las cantidades correspondientes al mes de Junio, lo que ya ha provocado que algunos de los centros de educación infantil no hayan podido abrir al comienzo del nuevo curso.

De mantenerse el impago de la deuda aún pendiente, la correspondiente al mes de Julio, en palabras del representante de la Coordinadora señalada, será *“muy probable que tengamos que tomar la drástica medida de cerrar, previsiblemente en Octubre y Noviembre”*. Y así ha acontecido, por primera vez se ha convocado una jornada de paralización de la actividad. (**queja 12/3259**).

Con independencia de esta actuación, se están recibiendo distintos escritos suscritos por multitud de padres y madres de menores escolarizados en estos centros, principalmente ubicados en las provincias de Málaga y Granada, que demandan una solución urgente a la grave situación por la que atraviesa el sector, la cual puede llegar a

incidir negativamente en la calidad educativa que se presta a los menores. (**queja 12/5239, queja 12/5898, queja 12/5902**, y 20 quejas más).

De otro lado, se han iniciado actuaciones de oficio al tener conocimiento, por los medios de comunicación social de las dificultades del Ayuntamiento de Palomares del Río (Sevilla) para continuar con la actividad de la escuela infantil ante la intención de la Consejería de Educación de no continuar con el concierto educativo. Nuestra intervención queda justificada por comprobar el destino de los menores escolarizados en el centro. (**queja 12/5817**).

El Ayuntamiento señala que se trata de un servicio deficitario pero que ante la inexistencia de otras plazas en el mismo municipio para que los menores pudieran ser trasladados –contrariamente a lo alegado por la Administración educativa- dicha Corporación municipal asumirá el déficit que presenta este servicio.

También tuvimos conocimiento por los medios de comunicación social de la intención del Ayuntamiento de Mijas (Málaga) para abrir una escuela infantil en la que se había invertido más de 2.000.000 de euros. Se trata de una escuela, que se encuentra integrada en la red de centros infantiles de la Junta de Andalucía, y que no ha podido abrir sus puertas a principios del curso por, según parece, la falta de acuerdo entre la Corporación municipal y las autoridades educativas competentes para conveniar las plazas que oferta el centro docente, de manera que no se ha podido ofrecer, igualmente, un precio asequible a las familias que necesitan de este recurso.

La Consejería de Educación ha confirmado su intención de no concertar las mencionadas plazas hasta el año 2014 (**queja 12/5894**).

Un año más nos hemos visto obligados a iniciar una investigación de oficio con el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera y con la Delegación en Cádiz de la Consejería de Educación por la suspensión del servicio de limpieza de los centros de infantil y primaria ubicados en este municipio. Y ello como consecuencia de la falta de pago a las trabajadoras de sus salarios por la empresa concesionaria del servicio. La insalubridad en las aulas alcanzó tal grado que los progenitores acordaron no llevar al alumnado a los centros hasta que el problema se solucionara.

La Administración educativa comunicó que haría uso del instrumento previsto en el artículo 60 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, concediendo al Ayuntamiento el plazo de un mes para el cumplimiento de sus competencias y, en su defecto, la intervención de la Administración autonómica en sustitución de la entidad local.

El conflicto desapareció, al menos hasta el momento, con la desconvocatoria de la huelga (**queja 12/5812**).

Las denuncias sobre deficiencias en los centros escolares y la escasez de partidas presupuestarias para llevar a efecto las obras de mejora y acondicionamiento ha motivado la admisión a trámite de un considerable número de quejas. En ocasiones, el inicio de la investigación se realiza de oficio al tener conocimiento de los hechos por los medios de comunicación social (**queja 12/5836**, y **queja 12/5896**), y en otros casos la queja se tramita a instancia de parte (**queja 12/204, queja 12/377, queja 12/489, queja 12/723, queja 12/1549, queja 12/2019**, entre otras). En todos los supuestos, se procede a solicitar informe a la Delegación Provincial de Educación y el Ayuntamiento del municipio donde se ubica el centro escolar.

La falta de acuerdo entre la Administración educativa y las Corporaciones locales en torno al carácter que revisten las obras necesarias a ejecutar (mantenimiento y conservación o infraestructuras) se ha suscitado en algunos expedientes (**queja 12/2019** y **queja 12/2143**). Se alega por los Ayuntamientos que sus competencias se ciñen al mantenimiento ordinario de los edificios escolares no debiendo atender a las reparaciones generales y extraordinarias necesarias en muchos inmuebles debido básicamente a su antigüedad.

De igual modo, durante 2012 se han recibido un total de 7 acuerdos de distintos municipios andaluces en los que se solicita expresamente la derogación del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, así como el inicio de un proceso de diálogo con los diferentes agentes sociales para dar una solución consensuada y efectiva a los problemas que pueda tener el sistema actual de educación. Además de ello los acuerdos apoyan las movilizaciones educativas que se están llevando a cabo contra este Decreto-Ley con las sucesivas reformas educativas que se están llevando a cabo.

Estos escritos han recibido el tratamiento de asuntos generales y han obtenido respuesta de esta Defensoría sobre la falta de legitimación para derogar la norma, si bien, se da cumplida información sobre las distintas actuaciones emprendidas en el ámbito educativo desde que la crisis económica comenzó a sentirse hace años.

- Actuaciones relacionadas con los recortes y ajustes de servicios y prestaciones en el ámbito educativo.

Se ha iniciado una investigación de oficio al tener conocimiento de la situación de los centros escolares públicos del municipio de Espartinas (Sevilla), donde la asfixia financiera que sufre la Corporación Local está pasando factura en los servicios educativos básicos. Así, se denuncia la falta de Conserjes en los mismos, lo que afecta a la seguridad de estudiantes y docentes que en ellos se encuentran. Esta carencia se suma al incremento de los precios del transporte escolar municipal, que priva de este servicio a muchas familias, y la falta de limpieza de muchos centros. (**queja 12/5638**).

Uno de los proyectos estrellas anunciados por la Consejería de Educación es la puesta en práctica de la Educación a distancia. Se trata de un sistema destinado al alumnado que, por motivos de trabajo, tiempo, distancia geográfica, discapacidad u otras causas, le resultaba imposible seguir un modelo de enseñanza basado en la asistencia regular a clase. Esta alternativa a la enseñanza presencial permitía al alumnado, en mayor o menor medida, flexibilizar horarios, etc. Su andadura comenzó en 2011 creando importantes expectativas para aquellas personas que deseaban su reincorporación al sistema educativo y además, se perfila como alternativa para las personas que no han obtenido plaza en alguna modalidad de la tan demandada enseñanza de formación profesional.

La Educación a distancia comenzó siendo gratuita, pero para el curso 2012-2013, el Consejo de Gobierno ha aprobado el cobro de unas tasas, cuya exigencia ha motivado el malestar del alumnado. Se ha iniciado una investigación de oficio al respecto. (**queja 12/5700**).

La normativa reguladora de los centros y escuelas de Educación infantil establece un sistema para acreditar los ingresos de la unidad familiar a efectos de la puntuación para obtener plaza y de las cuantías de los precios públicos de modo que, a la postre, los parámetros a tener en cuenta van referidos a dos años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de plaza. Este mecanismo, a nuestro juicio, vulnera el principio de capacidad económica de las familias, lo que ha motivado que hayamos dirigido diversas

Recomendaciones a la Administración educativa para que cambiaran la normativa, las cuales eran aceptadas pero todavía no se ha puesto en práctica aduciendo su complejidad técnica.

En este contexto, se ha dirigido una Sugerencia a la Consejería de Educación para que, sin mayores dilaciones, se modifique la normativa de referencia a efectos de que las familias puedan justificar la variación de su situación económica (**queja 12/6404**).

e) En relación con los derechos de las personas menores.

Las personas menores de edad constituyen unos de los colectivos mas directa y duramente afectados por la crisis económica, no solo por la incidencia indirecta que en su vida cotidiana tienen las penurias económicas de sus familia, sino también porque los servicios, programas y prestaciones destinadas a atender sus necesidades específicas han sufrido de forma muy notoria los estragos de los ajustes presupuestarios.

Reseñamos a continuación las actuaciones que consideramos mas relevantes de las realizadas durante 2012 por esta Institución en su calidad de Defensor del Menor de Andalucía que guardan especial relación con las consecuencias de la crisis económica.

Se siguen recibiendo un significativo número de quejas presentadas por padres o madres que aluden a su situación de desempleo, y sin expectativas de encontrar trabajo remunerado a corto y medio plazo, una penosa realidad que les impide hacer frente a las cargas familiares. En unos casos se muestra su inquietud porque la Administración pueda llegar a declarar el desamparo de sus hijos por esta precaria situación, y, en otros, lo que se viene a demandar es ayuda de los poderes públicos para poder salir de la misma y de este modo recuperar la guarda y custodia de los menores, que se encuentran tutelados por el Sistema de Protección (**queja 12/1000** y **queja 12/4372**, entre otras).

Han sido múltiples las investigaciones de oficio iniciadas ante las denuncias recibidas en el servicio del Teléfono del Menor sobre posible situación de riesgo de menores, como consecuencia de la escasez de recursos económicos familiares (**queja 12/397** y 14 expedientes más).

Se está actuando respecto de la decisión de la Diputación Provincial de Sevilla de suspender el Programa de Tratamiento Familiar del que se benefician los municipios de esta provincia con una población inferior a 20.000 habitantes (**queja 12/5513**, **queja 12/5694**).

Como ejemplo de las dificultades de los Ayuntamientos para hacer frente a la conservación y mantenimiento de los parques infantiles señalamos la queja tramitada con el Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla), quien ha reconocido la escasez de recursos municipales para atender los servicios de competencia municipal (**queja 12/745**).

El cierre del centro de protección de Puerto Real, gestionado por la Diputación de Cádiz ha motivado nuestra intervención de oficio. La razón del cierre, según las noticias publicadas en los medios de comunicación social se debe a los problemas financieros derivados de retrasos en los pagos del convenio con la Junta de Andalucía. Esta decisión afecta a 11 menores residentes en el centro, que en algunos casos llevaban residiendo allí durante un período muy prolongado, ello a pesar de que el encargo institucional venía referido a funciones de acogida inmediata. También se alude a la posible separación de hermanos y hermanas, toda vez que la reubicación se iba a realizar de forma prioritaria con

familias de acogida, siendo así que esta opción conllevaba la separación de convivencia entre parientes al no poder coincidir con la misma familia.

Destacar la divergente respuesta obtenida de la Diputación Provincial que confirma que la razón del cierre se debe a cuestiones presupuestarias, con la aportada por la Delegación Territorial de Bienestar Social que enmarca la decisión dentro de la política para la sustitución progresiva de las plazas de acogimiento residencial de menores de corta edad por la medida de acogimiento familiar (**queja 12/3238**).

También se ha iniciado una investigación de oficio al conocer, por los medios de comunicación social, la alta ocupación de los centros de protección de menores en la provincia de Almería, siendo así que esta situación se habría producido como consecuencia de un incremento en las medidas de protección acordadas por la Administración como consecuencia de las dificultades económicas que estaban atravesando familias en riesgo de exclusión social, así como por una disminución en las familias dispuestas a colaborar con la Administración en el acogimiento familiar. La Administración respondió contradiciendo las informaciones publicadas (**queja 12/2070**).

En escasas ocasiones han sido las personas menores que residen en los centros quienes se lamentan de la baja de la calidad de los servicios prestados a causa de los recortes presupuestarios. Es el caso de un interno en un centro de reforma (**queja 12/3000**).

Un significativo número de quejas va referido a la demora en la prestación de los servicios que se dispensan en los Puntos de Encuentro Familiar. Una de las principales razones de este estado de cosas es la inexistencia de recursos suficientes para atender a la demanda, unas peticiones que van en aumento como consecuencia del incremento de la conflictividad familiar. Desde hace tiempo se viene aduciendo por la Administración autonómica que se van a emprender medidas para racionalizar el uso de estos dispositivos, una de las cuales es el incremento de los mismos.

De este modo, hemos dirigido Sugerencia a la –entonces- Consejería de Justicia para que se programe una red suficientemente tupida de Puntos de Encuentro Familiar que evite a las personas usuarias la necesidad de soportar listas de espera para el acceso a tales servicios y que además no fueran precisos largos desplazamientos (para los usuarios) como viene aconteciendo hasta el momento (**queja 11/3150**).

f) En relación con los derechos de los contribuyentes.

Una de las peculiaridades de la presente crisis económica es su especial incidencia en las finanzas públicas, tanto por considerar al elevado déficit público como una de las principales causas de la propia crisis, como por la insistencia en considerar a las políticas de austeridad y reducción del gasto público como la pieza clave de las políticas de económicas orientadas a poner fin a la crisis.

En este contexto de políticas orientadas a la reducción a toda costa del déficit público, las medidas adoptadas por responsables públicos han venido orientadas tanto a conseguir una limitación del gasto público, como a propiciar un incremento de los ingresos a las arcas públicas.

Y es en el marco de las medidas de incremento de los ingresos públicos donde hay que situar los importantes aumentos de la carga fiscal sobre los contribuyentes y el notorio refuerzo de las actuaciones orientadas a mejorar la eficacia de la recaudación pública. Unas medidas que, como es lógico no han sido muy bien recibidas por una

población cuya situación económica, y por tanto su capacidad contributiva, se ha deteriorado notablemente como consecuencia de la profundidad y duración de la crisis

No es de extrañar, por tanto, que esta Institución haya tenido que intervenir en varias ocasiones ante las protestas de una ciudadanía que considera excesiva e injusta la voracidad recaudatoria de la Administración y estima que la misma debería acompañarse a la dura realidad económica por la que están pasando las familias.

En este contexto debemos situar la actuación emprendida por esta Institución en relación con las numerosas quejas recibidas en relación con las actuaciones de la Agencia Tributaria Andaluza de comprobación de los valores declarados en las transmisiones de bienes inmuebles, por considerar que existía un notorio desfase entre el valor atribuidos a los bienes a efectos fiscales y el valor real de los mismos en un mercado inmobiliario sumido en una profunda recesión.

El elevado número de quejas recibidas, y las situaciones dramáticas a las que muchas personas tienen que enfrentarse como consecuencia de estos expedientes tributarios, llevaron a esta Institución a promover una actuación de oficio –**queja 11/5399**– ante la Agencia Tributaria, además de mantener determinados contactos con la Directora del mentado organismo, en aras a buscar soluciones a la situación creada.

No obstante, tras estudiar la copiosa documentación que nos fue enviada por la Agencia Tributaria, no pudimos por menos que concluir que la actuación de dicho organismo resulta conforme a derecho, ya que su actuación se limita a la estricta aplicación de la normativa vigente en la materia.

No obstante, hemos podido advertir que se ha producido de facto un aumento considerable de la presión fiscal al haberse mantenido por regla general los coeficientes multiplicadores y existir muy poco o ningún diferencial entre los valores catastrales de las viviendas y su valor real como consecuencia de la situación del mercado inmobiliario tras la crisis económica, esto se traduce en un aumento muy notorio de la carga impositiva respecto al valor de la vivienda transmitida, si lo comparamos con épocas anteriores a la crisis.

Este incremento de la presión fiscal en un momento de grave crisis económica se debe a la necesidad de la Administración tributaria de obtener ingresos adicionales por lo que no es esperable, de momento, que vaya a reducirse, e incluso podrían incrementarse, los tipos impositivos, todo ello dentro de la más estricta legalidad.

Ahora bien, aunque la actuación administrativa se ajuste a la legalidad tenemos intención de formular a la Agencia Tributaria Andaluza algunas sugerencias que de algún modo vayan a suavizar, evitar o paliar los efectos que estos expedientes de comprobación del valor de los inmuebles, producen en la ciudadanía.

A estos fines, consideramos necesario que por parte de la Agencia Tributaria se lleven a cabo las siguientes iniciativas:

* Que se publicite a través de aquellos medios a los que tengan fácil acceso los contribuyentes o se realicen campañas informativas, con la finalidad de que la ciudadanía con carácter previo a la adquisición de un inmueble pueda conocer los efectos tributarios que dicha adquisición les va a suponer. De esta manera se evitarían los casos de personas que declaran cantidades que estiman que podrían ser aceptadas por la Administración sin saber que el valor fiscal es fruto de una mera operación aritmética que deja en evidencia

cualquier cifra que esté por debajo de la oficial y genera automáticamente un expediente de comprobación de valores con sus correspondientes sanciones y recargos.

* Que se promuevan las iniciativas o actuaciones oportunas ante la Dirección General del Catastro, en aras a que, en los casos que proceda, se revisen los valores catastrales de aquellos bienes cuyos valores se encuentran muy por encima del valor real de mercado en estos momentos de crisis.

* Que se tomen medidas con la finalidad de que, en los supuestos en los que resulte necesaria la inspección ocular del inmueble debido a su estado de deterioro, dicha actuación pericial no resulte gravosa para el contribuyente, asumiendo en estos casos la Administración el coste de la actuación pericial.

* Que se realice una selección más rigurosa de aquellos bienes inmuebles que van a ser objeto de comprobación, evitándose de esta forma las comprobaciones de valores de inmuebles de precio tasado.

* Finalmente, procede instar de la Agencia Tributaria la necesidad, en estos momentos, de reducir los coeficientes multiplicadores, llegando incluso a establecer, en aquellos casos que así lo demanden, un coeficiente 0.

Por lo que se refiere al incremento de la presión fiscal, debemos decir que la misma se ha producido especialmente en el ámbito local, con fuertes subidas de impuestos y creación de nuevas tasas, lo que ha originado un elevado número de quejas de vecinos y vecinas que consideran excesiva esta presión fiscal en las circunstancias actuales.

En estos casos nos encontramos con un aumento de la presión fiscal que no implica una actuación contraria a derecho por parte de las Administraciones implicadas, lo que limita mucho las posibilidades de actuación de esta Institución.

No obstante, en aquellos casos en que se reciben muchas quejas procedentes de un mismo municipio o se detecta un incremento exagerado del tipo impositivo de algún impuesto o tasa, o un aumento desproporcionado de la presión fiscal, nos hemos dirigido a los Ayuntamientos trasladándoles la protesta ciudadana traducida en los escritos de quejas recibidos, recordándoles la difícil situación que atraviesan las economías familiares y sugiriéndoles la conveniencia de modular la subida fiscal tomando en consideración la capacidad económica de los contribuyentes.

También durante 2012 han sido numerosas las personas que se han dirigido a esta Institución manifestando su incapacidad para afrontar el pago de determinados tributos o deudas fiscales y solicitando nuestra intervención para conseguir unas condiciones de pago mas adecuadas a su situación económica.

En estos supuestos hemos orientado nuestra intervención a conseguir un fraccionamiento y un aplazamiento del pago. A este respecto, es importante reseñar que, tras la investigación para conocer los términos y condiciones que tienen establecidas los distintos organismos en aras a determinar las condiciones económicas a las que deberá ajustarse el plan de pagos, hemos podido conocer que no existe ninguna norma de rango legal que regule este aspecto, de manera que los distintos organismos tienen elaboradas unas normas de carácter interno en las que fijan el período máximo de fraccionamiento y el límite mínimo de la cuantía de las cuotas fraccionadas, que suele ser aquella cantidad que no le resulte gravosa económicamente a la Administración acreedora.

Estamos estudiando la oportunidad de iniciar una queja de oficio para tratar de unificar criterios en esta materia entre los organismos con competencias tributarias a nivel local –ayuntamientos y diputaciones- y con la pretensión de que se establezcan unas cuantías mínimas acordes a la situación de crisis que atraviesan muchas economías familiares y unos plazos generosos teniendo en cuenta la duración previsible de la crisis.

g) En materia de derechos de los consumidores.

La difícil situación en que han quedado algunas familias como consecuencia de la crisis económica se ha visto notoriamente agravada como consecuencia de las prácticas engañosas y abusivas en que han incurrido algunas entidades financieras, que no han dudado en abusar de la confianza depositada por clientes fidelizados tras años de relación comercial para satisfacer, a costa de sus ahorros, sus propios intereses.

Nos estamos refiriendo, evidentemente, al denominado “fraude de las participaciones preferentes”, uno de los episodios mas vergonzosos y vergonzantes de la historia de las finanzas españolas, que ha venido larvándose desde hace ya algunos años, y que ha estallado en toda su magnitud durante 2012.

De forma muy resumida, por cuanto el asunto es ampliamente conocido, podemos decir que se trata de un caso de fraude al consumidor por abuso de confianza, consistente en la comercialización por las entidades financieras, entre una clientela minorista y de cariz netamente ahorrador, de un producto financiero de alto riesgo y claramente desaconsejable para tal perfil inversor, valiéndose para ello de la utilización de una información sesgada, insuficiente e incompleta, cuando no claramente engañosa.

El resultado: cientos de miles de familias con sus ahorros comprometidos en un producto de inversión de dudosa rentabilidad y sin plazo previsto de amortización. Familias, por tanto, cautivas de unas entidades financieras que, con el señuelo de unos suculentos intereses, no dudaron en captar sus ahorros con el único fin de mejorar sus ratios de solvencia ante las crecientes exigencias de los mercados y los responsables financieros europeos, sin importarles los perjuicios y riesgos a los que exponían a su confiada clientela.

El engaño desemboca en drama, no solo por el escarnio de la confianza defraudada, sino también porque muchas de esas familias contaban con esos ahorros para financiar necesidades perentorias o para cubrir gastos ya previstos a corto o medio plazo. Se trata de familias que, de repente y por los medios de comunicación -ya que las entidades no tuvieron siquiera el detalle de comunicarlo-, descubren que no pueden disponer libremente de sus ahorros y que, en muchos casos, la rentabilidad de los mismos ha desaparecido y ni siquiera les garantizan la devolución íntegra del capital invertido.

Nos encontramos así con familias que contaban con sus ahorros para cubrir posibles gastos derivados de una enfermedad o de una situación de incapacidad y que se ven ahora imposibilitadas de seguir el tratamiento necesario o de contratar al personal que precisan para su atención. Familias que contaban con sus ahorros para financiar los estudios superiores de sus hijos e hijas y que no sólo no pueden ahora pagar las matrículas, sino que ven además como les deniegan las becas solicitadas por ser titulares de unos fondos de los que no pueden disponer.

Personas ancianas que contaban con sus ahorros de toda la vida para tener una vejez desahogada y contemplan ahora con aprensión la perspectiva de tener que depender de la caridad de sus hijos o del sistema público. Personas que ven a sus seres queridos en situaciones de precariedad, a punto de perder sus trabajos o sus viviendas como

consecuencia de la crisis económica sin poder ayudarles porque no pueden disponer de su dinero.

Un drama social, provocado por la falta de escrúpulos de una parte y por la pasividad de las instancias que debieron evitarlo y no supieron, o no quisieron, hacerlo.

En esta Institución empezamos a recibir las primeras denuncias por participaciones preferentes al inicio de 2012 y, aunque al principio no fueron muchas, pronto comenzaron a llegar en gran número y acompañadas, en bastantes casos, de solicitudes de reunión por parte de personas y de grupos de afectados que querían contarnos en persona su caso y exponernos su impotencia ante la indiferencia de las entidades financieras y su desesperación ante la falta de respuesta de las Administraciones públicas a sus insistentes reclamos de ayuda y justicia.

Ante esta situación, y tomando en consideración el elevado número de andaluces y andaluzas a quienes afectaban estas prácticas, especialmente personas de la tercera edad, esta Institución tomó la decisión de dar un paso adelante y desarrollar cuantas actuaciones fueran necesarias para ofrecer amparo y protección a las personas afectadas y para, en la medida de sus posibilidades, contribuir a salvaguardar los derechos de todas aquellas personas que se encontraban imposibilitadas de acceder a sus ahorros y en peligro de perderlos o verlos devaluados.

Ante la dificultad de intervenir directamente ante las entidades financieras y de crédito, por ser entidades jurídico privadas no sujetas a supervisión por parte de esta Institución, las actuaciones de esta Defensoría se han desarrollado de la siguiente manera:

1.- Actuaciones ante la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal.

Dado que ese Comisionado de las Cortes Generales tiene encomendada la supervisión de los órganos de la Administración Pública Estatal, se remitió al mismo un escrito, con fecha 7 de Enero de 2012, en el sometíamos a su consideración la posibilidad de realizar alguna actuación ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), organismo al que corresponde la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos.

Como respuesta a esta comunicación, la referida Institución nos informó que había iniciado una investigación de oficio ante la CNMV y, a partir de la información recabada finalmente de dicho organismo, la Defensoría Estatal había dirigido una serie de Recomendaciones a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

A este respecto, desde esta Institución se ha venido informando puntualmente a la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal acerca de todas las quejas y denuncias recibidas por este asunto, por si esa Institución considerase necesario ponerse en contacto con las personas afectadas.

2.- Actuaciones ante la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía (actualmente Secretaría General de Consumo, adscrita a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales).

Ese organismo tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, con fecha 18 de Mayo de 2012, desde esta Institución se le dirigió escrito solicitando información sobre las reclamaciones que se hubieran presentado ante las oficinas de consumo en relación con

las participaciones preferentes y sobre las actuaciones que se vinieran realizando desde la Administración en relación con dichas reclamaciones.

A la vista de la respuesta de la Secretaría General de Consumo, esta Institución consideró oportuno dirigirle formalmente una **Recomendación**, de fecha 20 de Julio de 2012, con el fin de instarle a adoptar medidas efectivas para amparar los derechos e intereses de las personas consumidoras afectadas. En concreto, se requería a dicho organismo para que exigiera a las entidades financieras que hubieran comercializado participaciones preferentes a clientes minoristas en el territorio andaluz la acreditación de que habían puesto en su conocimiento las circunstancias relativas a la modificación del valor de su inversión.

Asimismo, se pedía que se iniciara procedimiento sancionador frente a dichas entidades financieras por la comercialización de participaciones preferentes con infracción de las normas que garantizan los derechos e intereses de las personas consumidoras. Igualmente, se pedía que se considerase la conveniencia de ejercer otras medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias tanto judiciales como extrajudiciales, citando expresamente el arbitraje como vía extrajudicial para la solución del conflicto y particularmente el arbitraje de consumo colectivo, que podía resultar idóneo en un caso como el presente que afecta a un número muy elevado de personas en Andalucía.

La respuesta final de la Secretaría General de Consumo, recibida el 21 de Diciembre de 2012, permite deducir la plena aceptación de la Resolución dictada por esta Institución y la realización de diversas actuaciones cuya finalidad es la salvaguarda de los derechos de las personas afectadas por las participaciones preferentes, incluida la apertura de expedientes sancionadores a diversas entidades financieras.

3.- Actuaciones ante el Fiscal Superior de Andalucía.

Con fecha 5 de Junio de 2012 se dirigió escrito al Sr. Fiscal Superior de Andalucía a fin de someter a su consideración la posibilidad de iniciar una investigación sobre las prácticas que han venido desarrollando las entidades financieras radicadas en Andalucía en la oferta de participaciones preferentes, por si las mismas pudieran suponer una vulneración del ordenamiento jurídico civil o penal.

En dicho escrito, tomando en consideración el elevado número de personas que pudieran estar viéndose afectadas y la inacción mostrada hasta entonces por las autoridades administrativas que deberían velar por sus derechos como clientes y consumidores, le rogábamos que analizase la posibilidad de emprender acciones que posibilitasen una adecuada salvaguarda de los derechos en riesgo.

Como respuesta a esta petición, por el Fiscal Superior del TSJA se dictó Decreto de fecha 16 de Julio de 2012 ordenando la coordinación de las acciones, civiles o penales, ejercidas al efecto por las Fiscalías Provinciales; requiriendo el apoyo de las unidades policiales especializadas en delitos económicos o grupos de estafas; y solicitando la aportación de información por parte de la Secretaría General de Consumo.

Partiendo de esta información, la Fiscalía procedería a estudiar la posible existencia de actuaciones con relevancia penal, así como la posibilidad de instar en el ámbito civil las acciones legales pertinentes para la defensa de los intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios.

En cumplimiento del citado Decreto, todas las quejas recibidas han sido trasladadas por esta Institución a la Fiscalía Superior de Andalucía, así como lo serán las que aún puedan recibirse en lo sucesivo.

En relación con este asunto, con fecha 12 de Diciembre de 2012 se dictaba un nuevo Decreto de la Fiscalía Superior de Andalucía, informando de las actuaciones realizadas en relación con las denuncias sobre participaciones preferentes, relatando el resultado obtenido en las pesquisas policiales emprendidas respecto de algunas entidades financieras y ordenando nuevas actuaciones investigadoras por parte de las distintas Fiscalías Provinciales.

Asimismo, en el Decreto se incluye un análisis pormenorizado de las posibilidades de intervención de la Fiscalía ante la jurisdicción civil para pedir la nulidad de los contratos suscritos de forma irregular para la adquisición de participaciones preferentes y la devolución de las cantidades invertidas, quedado en todo caso a la espera de valorar su viabilidad conforme con las instrucciones que pudiera recibir de la Fiscalía General del Estado.

Una vez hecho el relato de las actuaciones realizadas durante 2012, debemos decir que la situación a la fecha actual, aunque es algo mejor que la existente a principios de 2012, aún no permite decir que el problema ha quedado solventado en forma satisfactoria para las personas afectadas.

En efecto, ya sea como consecuencia de la notoria repercusión pública del escándalo o como resultado de la intervención de organismos como la CNMV, Consumo o la Fiscalía, lo cierto es que las entidades financieras han comenzado a cambiar su actitud en relación a las participaciones preferentes y todas aquellas que no se encuentran intervenidas por el FROB han empezado a buscar soluciones para devolver las cantidades invertidas a los ahorradores o para dotar de mayor liquidez a los fondos depositados.

El principal problema lo tienen ahora las personas que adquirieron sus preferentes a entidades intervenidas y sujetas a control de los organismos financieros del Estado y de Europa, las cuales precisan de la adopción de difíciles decisiones por parte de las autoridades públicas para no convertirse en las únicas víctimas de estas prácticas irregulares.

Por nuestra parte, seguiremos haciendo cuanto esté en nuestra mano para que las personas engañadas recuperen su dinero y para que se sancione a quienes cometieron o consintieron estas irregularidades.

Conclusiones y propuestas.

Decíamos al inicio de este capítulo que 2012 ha sido el año en que la crisis económica ha fagocitado nuestra realidad, impregnando todas las facetas de nuestra vida y situándose como paradigma y eje vertebrador de nuestra actividad y de nuestras decisiones. Y no creemos pecar de exagerados al hacer estas afirmaciones, por cuanto la crisis ha sido durante 2012 un elemento omnipresente en la vida política, social y, por supuesto, económica de nuestro país, hasta tal punto que ha condicionado todas nuestras decisiones, tanto personales, como colectivas.

Por ello, difícilmente podremos entender el devenir de los acontecimientos políticos y sociales durante 2012, sin contextualizar cada suceso o cada decisión con la propia evolución de la crisis económica y su incidencia en la economía de nuestro país.

Valorar lo acontecido o las decisiones tomadas sin referenciarlas a la realidad de la crisis económica sería un ejercicio inútil.

Y es, por tanto, en este contexto que debemos analizar la realidad social de nuestra Comunidad Autónoma al finalizar el año 2012. Una realidad, que no deja mucho resquicio para la satisfacción o la alegría, por cuanto enfrentamos un panorama que solo podemos calificar de desolador: unos índices de desempleo nunca vistos; una estadísticas de paro en continuo crecimiento; una sociedad empobrecida; un incremento sostenido de los colectivos en situación de pobreza extrema y exclusión; una clase media agotada e incapaz de seguir soportando el peso de la crisis; una población cada vez mas convulsa y menos conformista con unas decisiones que considera injustas o injustificadas.

Podríamos decir que la realidad de la sociedad andaluza de finales de 2012 viene marcada por la confluencia de dos procesos que, siendo antitéticos, parecen confluir y complementarse para determinar el futuro mas inmediato de nuestra Comunidad.

Por un lado, nuestra sociedad parece inmersa en un proceso de deterioro progresivo de todos los parámetros que miden el bienestar social y económico. Un proceso, al que nadie parece capaz de ponerle freno y en el que parece haberse instalado una especie de inercia que lleva a adoptar, una tras otra, decisiones que se sabe positivamente que van a suponer un mayor empobrecimiento y una mayor pérdida de calidad de vida para la ciudadanía, pero que se consideran inevitables dentro de la política indeclinable de ajustes y reducciones del gasto. Una política que, aunque haya quien aún la pone en cuestión, lo cierto es que viene aplicándose de forma inexorable.

Por otro lado, nos encontramos a una sociedad cada vez más convulsa, más crispada y más dispuesta a manifestar claramente su disconformidad y su protesta por las consecuencias de algunas de las decisiones adoptadas en el marco de las políticas de ajuste, por la reiterada aparición de casos de corrupción política y por la falta de respuesta a algunas de las situaciones más sangrantes provocadas por la crisis económica. Nos referimos a esa sociedad que ha empezado a movilizarse de forma cada vez más activa y multitudinaria contra situaciones que considera profundamente injustas, como los desahucios, o, claramente inaceptables, como los recortes en servicios esenciales como la sanidad o la educación.

Y decimos que esos dos procesos –el del deterioro progresivo de las condiciones de vida por las políticas de ajuste y el de la progresiva indignación ciudadana por las consecuencias de dicha política- parecen destinados a confluir en un plazo que se nos antoja bastante cercano, lo que podría dar lugar a dos escenarios bien diferenciados: o bien se produce una explosión social, con un enfrentamiento abierto entre la ciudadanía descontenta y quienes defienden las políticas de ajuste a ultranza; o bien se consigue un mínimo entendimiento basado, por un lado, en la decisión de atemperar las políticas económicas y adoptar medidas limitativas o paliativas de sus consecuencias mas extremas y, por otro lado, en la aceptación de la necesidad de introducir reformas en profundidad de nuestro sistema económico y de nuestro sistema político.

Quisiéramos creer que es el segundo de los escenarios propuestos, el del entendimiento, el que finalmente se impondrá, y de hecho parecen atisbarse indicios de un cambio en las posiciones de quienes hasta no hace mucho defendían a ultranza las políticas de ajuste severo y contención del déficit y ahora dejan entrever la posibilidad de flexibilizar algunos plazos y algunas medidas ante la gravedad de las consecuencias sociales y económicas de las decisiones adoptadas y, especialmente, ante el creciente clamor de una sociedad cada vez menos sumisa.

Especialmente esperanzados debemos mostrarnos ante el cambio que se está operando últimamente por parte de quienes ostentan responsabilidades políticas en relación a algunas cuestiones como los desahucios, el alquiler social o la legislación hipotecaria, que demuestran que aun existe sensibilidad ante las peticiones de la sociedad y que la presión pacífica de la ciudadanía es capaz de conseguir cambios incluso en asuntos que parecían inamovibles.

Consideramos que esta creciente predisposición de los responsables políticos a reconsiderar algunas políticas o a cambiar algunas legislaciones debería ser aprovechada para introducir algunas medidas que posibilitaran una mejora en la situación de aquellas personas y colectivos que están viéndose mas afectados por la situación de crisis económica.

A este respecto, quisiéramos aprovechar la licencia de este Informe para apoyar dos propuestas que, aunque no son en absoluto novedosas y hace tiempo que vienen siendo planteadas por diferentes instancias sociales y políticas, consideramos que podrían contribuir en gran medida a mejorar la situación de los colectivos sociales mas castigados por la crisis:

A. Ley de segunda oportunidad.

Bajo esta denominación no pretendemos sino hacer referencia a las diferentes propuestas cuya finalidad es solucionar el problema del sobreendeudamiento familiar, derivado de la incapacidad de muchas familias de buena fe para hacer frente a las deudas que contrajeron en época de bonanza económica, como consecuencia de la drástica reducción de ingresos provocada por la crisis económica.

De una forma muy sintética se trataría de ofrecer a deudores de buena fe la posibilidad de afrontar el pago de sus deudas de una forma ordenada y en unos plazos razonables, y sin que ello suponga dejar de atender a las necesidades básicas de la unidad familiar o tener que aceptar la carga de una deuda de por vida.

Esta posibilidad debería estar restringida a deudores de buena fe, es decir quienes puedan acreditar que sus deudas no proceden de prácticas temerarias o abusivas y que realmente no pueden hacer frente al pago de las mismas, ni a corto ni a medio plazo, con los ingresos que perciben o con el patrimonio de que disponen.

Serían objeto de inclusión todas las deudas existentes y vivas, sea cual sea su naturaleza y origen, y cuenten o no con garantías adicionales, reales o personales. Esto implica que se integrarían aquí tanto los préstamos personales destinados a la adquisición de vehículos o bienes de consumo, como los préstamos reales destinados a la adquisición de viviendas.

El proceso sería muy similar al que actualmente se desarrolla en los procesos mercantiles cuando se declara el concurso de acreedores. Se trataría de conocer al detalle el activo y el pasivo de la persona deudora y en base a los ingresos y patrimonio existentes y previstos, diseñar un plan de pagos que satisfaga en la medida de lo posible el derecho de cobro de sus acreedores, posibilitando mientras tanto la supervivencia económica del deudor. Un plan de pago que debería tener fijado un plazo límite a partir del cual, y siempre que el deudor haya cumplido fielmente con el plan de pagos impuesto y no haya incurrido en nuevas deudas temerarias, se declaren extintas las deudas restantes y liberado el deudor de cualquier carga para poder iniciar nuevamente su vida.

Para el control, desarrollo y seguimiento del proceso se podría acudir a cualquiera de los sistemas ya existentes en el derecho comparado europeo, bien residenciando estas competencias en un órgano administrativo, judicial o extrajudicial, ya existente o propiciando la creación ex novo de un organismo específicamente dedicado a este fin.

La gran virtualidad de esta Ley de segunda oportunidad es que permitiría afrontar de una forma global el problema del sobreendeudamiento familiar, superando planteamientos parciales centrados únicamente en determinado tipo de deudas, como las hipotecarias, o dirigidos a cierta clase de deudores, como las personas situadas en el umbral de exclusión.

Es cierto que se han producido importantes avances en temas como el de los desahucios hipotecarios donde por fin empiezan a calar y abrirse paso las peticiones de modificación de la legislación hipotecaria y las propuestas de dación en pago o moratoria hipotecaria. No obstante, la centralidad que han tenido los temas hipotecarios en el debate social y político ha oscurecido o marginado en cierta medida el problema de las personas y las familias ahogadas por otro tipo de deudas.

Es importante recordar que hay muchas personas que enfrentan deudas cuyo origen no es un crédito hipotecario y que sin embargo pueden verse expuestos a la pérdida de todos sus bienes, incluida la vivienda familiar. Tal es el caso, por ejemplo, de personas que han trabajado como autónomos o han sido propietarias de pequeños negocios y que por mor de la crisis se ven convertidas en deudoras a la seguridad social o el caso de personas privadas de sus ingresos por la crisis que se ven incapaces de afrontar sus deudas tributarias.

Del mismo modo, creemos necesario ampliar el espectro social de quienes pudieran beneficiarse de este tipo de medidas, ya que son muchas las personas y familias que como consecuencia de la crisis económica han dejado de estar integradas en lo que podríamos denominar clase media o han dejado de ser miembros del colectivo de personas o familias estructuradas e integradas socialmente, sin que por ello hayan aún caído en situaciones que las situarían en el denominado umbral de la pobreza o la exclusión social.

Precisamente, la incorporación de estas personas y familias a procedimientos de segunda oportunidad tendría por objeto evitar que caigan en estas situaciones de pobreza y exclusión, cuya reinserción a medio y largo plazo comportaría un coste social y económico muy elevado.

B. Fondo especial de solidaridad social.

Los datos que se han ofrecido al inicio de este capítulo sobre el incremento de la pobreza o el aumento de la exclusión y la marginalidad son suficientemente significativos del gran deterioro social que se está produciendo en nuestro país como consecuencia de la crisis económica y permiten poner de manifiesto el acelerado proceso de precarización en que han caído buena parte de los colectivos sociales que anteriormente se encontraban en situación de riesgo.

Día a día crece inexorablemente el número de personas y familias en situación de pobreza o exclusión social o en grave riesgo de engrosar las estadísticas de la marginalidad, y es que cada décima de incremento en la tasa de paro se traduce más pronto que tarde en empobrecimiento y deterioro social y económico; cada mes que transcurre sin que las personas desempleadas logren encontrar trabajo, aumentan los casos de alcoholismo, drogadicción, depresiones, conflictos familiares, etc.; cada

lanzamiento del hogar familiar que se produce después de un proceso de desahucio hipotecario puede ser el principio de un proceso sin retorno hacia la marginalidad de una familia antes integrada socialmente.

Pero el problema se agrava cuando comprobamos la difícil situación que atraviesan las redes sociales, públicas y privadas, creadas con el objetivo de servir de salvaguarda a estas personas y familias en situación o en riesgo de exclusión. Los fondos y recursos públicos destinados a fines sociales no paran de menguar y decrecer y son cada vez más incapaces de atender mínimamente las necesidades que presenta una población desfavorecida que no para de crecer y depauperarse. Mientras tanto, las asociaciones del denominado tercer sector de acción social, que constituyen el complemento necesario a la acción social pública, hace tiempo que vienen manifestando claros síntomas de asfixia e incapacidad para seguir soportando la difícil carga de atender a un sector de la población que no para de crecer y cuyas necesidades van también en continuo aumento.

Como consecuencia fundamentalmente de la disminución de los ingresos procedentes de las arcas públicas y, en menor medida, del descenso de la solidaridad privada, estamos asistiendo a la progresiva desaparición de muchos recursos sociales y asistenciales que venían siendo gestionados por las asociaciones del tercer sector y que venían complementando o, en muchos casos, sustituyendo las insuficientes prestaciones ofrecidas por los recursos públicos. Y esto está provocando que muchas personas se vean privadas de unas atenciones que resultan imprescindibles para atender con suficiencia sus necesidades especiales, lo que, a su vez, está suponiendo un gran deterioro de su calidad de vida.

Las quejas recibidas en esta Institución ponen de relieve cómo tras cada asociación u organización que cierra sus puertas o disminuye sus prestaciones como consecuencia de la pérdida de subvenciones públicas o por el retraso excesivo en su cobro, se oculta el drama de muchas personas y familias que ven cómo se esfuma su única posibilidad de recibir a unos precios asumibles unas prestaciones y una atención que precisan para seguir manteniendo unos mínimos estándares de calidad de vida.

Familias con hijos e hijas con discapacidad que han venido complementando las escasas prestaciones ofrecidas por el sistema sanitario público con el recurso a tratamientos impartidos por asociaciones del tercer sector a bajo coste o incluso de forma gratuita, se ven ahora privadas de estos tratamientos al desaparecer estas asociaciones o disminuir sus prestaciones por la pérdida de las subvenciones que garantizaban su existencia.

Asociaciones que llevan años desarrollando proyectos de atención e integración de colectivos sociales marginados o en riesgo de exclusión –personas drogadictas y exreclusas, minorías étnicas, madres solteras, inmigrantes, etc- se ven ahora forzadas a despedir a monitores, empleados y otro personal cualificado, con años de experiencia y preparación, porque no llegan los fondos públicos comprometidos y se ven incapaces de pagar a tiempo nóminas y atender sus obligaciones tributarias o con la seguridad social. De este modo, proyectos y programas que ha costado muchos años y muchos sacrificios poner en marcha, que han prestado servicios impagables a multitud de personas, que han paliado o evitado situaciones de marginalidad en zonas o barriadas desestructuradas, se ven ahora, de la noche a la mañana, condenados al cierre y al desmantelamiento.

Las consecuencias de la crisis económica, con su correlato de recortes sociales y ajustes presupuestarios, no sólo están siendo terribles por lo que suponen de aumento de los índices de pobreza y exclusión, sino porque también están afectando de forma muy directa y negativa a una gran cantidad de personas y familias que, sin estar situadas en los

umbrales de la pobreza o la exclusión, presentan necesidades especiales que estaban siendo cubiertas por los recursos públicos y por las asociaciones del tercer sector y que ahora han quedado abandonadas a su suerte.

A juicio de esta Institución, si no se adoptan de forma inmediata medidas eficaces para restablecer y reforzar las redes sociales que durante años han venido atendiendo a los colectivos más desfavorecidos, las posibilidades de que se produzca una explosión social van a incrementarse de forma muy considerable a corto plazo.

La situación social que estamos atravesando, no solo es gravísima, sino que está deteriorándose a pasos agigantados y con una intensidad dramática. Los datos sobre el número de personas que se encuentran actualmente en situación de exclusión no son tan terribles como los datos sobre el número de personas que se encuentran en situación de riesgo de exclusión y que, si no se toman medidas de inmediato, engrosarán a muy corto plazo las estadísticas de la marginalidad y la miseria.

Es imperioso tomar medidas urgentes para evitar que este drama social se agrave y degenera en un conflicto social de consecuencias imprevisibles. Es imprescindible evitar la destrucción de todo el entramado de recursos sociales que suponían la ratio última de nuestro estado del bienestar y la verdadera garantía de estabilidad para nuestro sistema social, político y económico. No podemos permitirnos tirar por la borda todo lo conseguido en años pasados, dilapidando el principal capital de legitimidad de nuestro sistema de convivencia.

No es de extrañar la indignación ciudadana cuando se sabe que desde las arcas públicas se han entregado muchos miles de millones para intentar sanear entidades financieras que finalmente han tenido que ser vendidas al mejor postor sin recuperar un solo euro y, sin embargo, esas mismas arcas públicas racanean la entrega de unos pocos miles de euros con los que podría garantizarse la supervivencia y la inclusión social de una familia.

Podemos entender que se destinen miles de millones a pagar a proveedores de las Administraciones públicas porque la inmensa mayoría de afectados por estos impagos son personas que trabajan como autónomos o regentan pequeñas empresas, es decir personas de las que depende una buena parte de la economía y los empleos en este país.

Pero, precisamente porque entendemos y apoyamos esta medida, no alcanzamos a entender cómo es posible que sea tan difícil destinar unos pocos millones a dotar un fondo de solidaridad para atender a las personas marginadas, a quienes han caído en una situación de exclusión o se encuentran en riesgo de caer en ella y, en definitiva, a todas aquellas personas más gravemente perjudicadas por la crisis.

Por todo ello, nos permitimos proponer la posibilidad de que se cree un fondo especial de solidaridad social, destinado a dotar de un mínimo de financiación a los recursos públicos y privados dirigidos a la atención de los colectivos sociales más desfavorecidos y perjudicados por la crisis económica.

Dicho fondo debería incluir fórmulas de financiación, similares a las previstas en el denominado “plan de pago a proveedores”, cuya finalidad sería hacer efectivo el pago por parte de las diferentes Administraciones Públicas de las cantidades adeudadas a las denominadas asociaciones del tercer sector de acción social.

Del mismo modo se debería destinar parte de este fondo de solidaridad a garantizar para los próximos años una financiación mínima de aquellos proyectos y

programas dirigidos a los colectivos sociales mas necesitados y gestionados por las asociaciones y organizaciones que integran el denominado tercer sector.

Los criterios y fórmulas de reparto de este fondo deberían ser precisados en la normativa que regulase el mismo, aunque entendemos que podría seguirse un patrón similar al ya utilizado para el reparto de los fondos de acción social provenientes de la recaudación del IRPF.

Creemos que las dos propuestas que presentamos, aunque no sean en absoluto novedosas, tienen la virtualidad de poner en valor dos iniciativas que cuentan con un amplio respaldo social y con el refrendo de personas y colectivos de reconocido prestigio y solvencia, además de tratarse de iniciativas avaladas por experiencias similares desarrolladas en países de nuestro entorno.

Pero el principal valor de las propuestas que sometemos a la consideración de esa Cámara reside en su oportunidad y su necesidad para ofrecer un mínimo de esperanza a las innumerables personas atrapadas en el drama inacabable de esta crisis y para dar a toda la sociedad una muestra de compromiso y lealtad con los valores y derechos que sustentan el sistema de convivencia en libertad nacido de la Constitución.

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

Derechos relativos al urbanismo y la vivienda.

Lamentablemente, un año más, las quejas relacionadas con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada han adquirido un protagonismo singular en la oficina del Defensor del Pueblo Andalúz lo que no es, sino el reflejo de lo que está aconteciendo en la sociedad española y andaluza.

Día a día hemos visto, en los medios de comunicación audiovisuales y escritos, y verificado en nuestra Institución, la existencia de un gran sector de la población en situación de exclusión en lo que concierne al disfrute de este derecho. Se trata de un colectivo cada vez más numeroso, en la medida en que esta demanda no encuentra respuesta ni en el mercado libre de vivienda, ni en el protegido, pese a que los solicitantes se encuentran en situaciones de extrema precariedad.

No es extraño que esto ocurra pues quienes integran la demanda de este derecho son, cada vez, más personas habida cuenta que el desempleo, las pocas oportunidades para encontrar un nuevo trabajo y la pérdida de la vivienda que venían disfrutando como consecuencia de no poder hacer frente a las cuotas hipotecarias, conllevan que el grupo de personas necesitadas de protección de este derecho sea cada vez mayor.

Durante este ejercicio hemos tenido noticias, una y otra vez, de infinidad de personas que afectadas por la situación económica que vive el país, se han visto, en el mejor de los casos, obligados a reestructurar su crédito hipotecario; en otros supuestos cuando la entidad financiera no aceptó esa reestructuración, optaron por resolver la situación, se entiende resolverla en relación con la entidad financiera, entregando la vivienda y, finalmente, en demasiadas ocasiones la entidad financiera no aceptó la dación en pago como fórmula para liquidar la deuda y continuó sus actuaciones, dando lugar al gran número de desahucios que se han producido en nuestro país y comunidad autónoma.

Ahora bien, cuando comentamos la desprotección que se está produciendo de este derecho, que el constituyente quiso garantizar para todos los españoles dándole un mandato explícito con esta finalidad a los poderes públicos, merece que nos detengamos en un hecho que añade unos tintes más dramáticos, si cabe, a la pérdida del techo en el que venían desarrollando su vida personal y familiar los residentes y es este el que con frecuencia, máxime tratándose de familias en un alto porcentaje de jóvenes, están afectados menores que se ven abocados, ante la imposibilidad de que sus padres puedan hacer frente a la deuda hipotecaria, a tener que sufrir en primera línea, como protagonistas, los efectos de los desahucios.

En fin, también tenemos que mencionar, ello es obligado, a aquellas personas, muchas veces los propios padres de los afectados, u otros familiares directos, cuando no amigos, que avalaron los contratos de préstamo contraídos y que se encuentran con que el desahucio y el lanzamiento de sus seres queridos no supone, en demasiadas ocasiones, la liquidación de la deuda, pues no solo el deudor, sino también los garantistas responden con su patrimonio en los términos del art. 1.911 del Código Civil. Esto, con la consecuencia de que una misma deuda hipotecaria puede generar la pérdida de la vivienda de los prestatarios y, a veces, de otros familiares directos y lo que en principio fue la ilusión de acceder y disfrutar de un derecho constitucional, termina por convertirse en una tragedia para muchas personas.

El problema no solo es grave por las consecuencias que tiene para estas personas, sino también por la entidad cuantitativa que está adquiriendo. En efecto, no se trata de excepciones que podrían ser tratadas con medidas aisladas y puntuales. En absoluto, nos encontramos ante un problema social de enorme magnitud y que por tanto es, o debe ser, un problema político de primer orden. Es decir, debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de los poderes públicos con objeto de, con los medios disponibles, se afronte o, al menos palie sus efectos de la mejor forma posible. Ello lógicamente exige innovación, audacia y compromiso pues, desde luego, con las medidas adoptadas hasta ahora, a fecha de cierre de este informe, no nos encontramos, ni mucho menos, ante un problema en vías de solución.

No vamos a insistir aquí, pues ya lo hemos hecho en otras ocasiones con motivo de la presentación de los informes anuales y en cuantas comparecencias, foros y actuaciones hemos intervenido, en denunciar una y otra vez las causas profundas de la situación en la que nos encontramos en lo que concierne, digámoslo claramente, a la quiebra y desprotección de este derecho que están sufriendo miles y miles de personas en nuestro país y comunidad autónoma. Desprotección que tiene parte de explicación en el actual escenario de crisis económica, aunque no debemos olvidar la ausencia de esa tutela efectiva de este derecho para un amplio sector de la población en tiempos de bonanza económica.

Y es que las quejas relacionadas con este derecho constitucional han sido una constante en esta Institución, año tras año, también, en aquellos momentos en los que, en nuestro país, se construían más inmuebles que en el total del territorio de los tres países de mayor población y PIB de la Unión Europea.

Así, en los últimos años, aunque se edificaban decenas de miles de viviendas protegidas, no creemos, honradamente, que los principios que informa el art. 47 de la CE hayan estado presentes con todo el protagonismo que deben de tener en las políticas de vivienda y suelo, y ello no sólo en relación con la tantas veces citada protección de este derecho sino, también en relación con la lucha contra la especulación y el obligado compromiso constitucional de que la sociedad participe en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Por otro lado, también tenemos demasiado presente, sin ser preciso insistir en ello ahora, la tolerancia con la que en estos años se ha dejado actuar a las entidades bancarias, tan necesarias para garantizar la fluidez y la eficiencia del sistema financiero, a la hora de conceder los créditos hipotecarios, al permitir el que hayan vinculado de por vida a decenas de miles de deudores hipotecarios, sin haber analizado con el mínimo rigor exigible la valoración de los inmuebles y la solvencia de estos prestatarios para responder del pago de las cuotas hipotecarias. La posterior bajada del precio de la vivienda ha dejado a todas estas personas en una situación extraordinariamente complicada si, aún teniendo ingresos medios, deciden desprenderse del bien y cancelar la hipoteca.

Tampoco vamos a recordar la falta de un compromiso serio, pese a la exigencia de todas las legislaciones urbanísticas que se han aprobado sucesivamente en nuestro país, desde la Ley del Suelo de 1956, para crear patrimonios públicos de suelo proporcionales a las necesidades de viviendas protegidas de la población recogidas, o que debieron contemplarse, en el planeamiento urbanístico y que, presumiblemente, solo pueden ser atendidas con esta tipología de suelo. Es más, lejos de ello, los patrimonios públicos del suelo, en demasiadas ocasiones, amparándose en las propias excepciones de la legislación urbanística sobre su enajenación o burlándola directamente en otros casos, han servido una y otra vez para financiar fines que nada tienen que ver con el objetivo que justifica la creación de tales patrimonios. Esto es conocido y criticado, una y otra vez, en la

doctrina administrativa y en el discurso público y, sin embargo, se ha continuado haciendo, de forma espuria, por diferentes gobiernos municipales.

En fin, hace ahora unos cinco años, en todos los foros públicos y privados relacionados con el derecho constitucional que nos ocupa, surgió, primero el debate, y después la convicción de que era el momento de garantizar el derecho a un techo digno configurándolo como un auténtico derecho subjetivo exigible ante los tribunales por parte de aquellos que no pudieran acceder al mismo ni en el mercado libre, ni en el protegido.

En nuestro país ese debate, que seguía la huella de la normativa surgida en Francia con la Ley 2007-290, de 5 de Marzo, y la norma escocesa *Homelessness Scotland Act*, de 2003 se planteó con una especial repercusión mediática y social, con objeto de abordar esta asignatura pendiente de resolver en la sociedad española. El panorama social y económico así como el desbocado proceso edificatorio parece que lo estaba demandando pues, mientras que un amplísimo colectivo vivía en situación de exclusión respecto de este derecho, 6 millones de viviendas construidas se encontraban sin ocupar (3 de ellas eran viviendas de segunda residencia) en nuestro territorio. Es decir, había una enorme carencia de vivienda para atender necesidades de la población, se estaba construyendo más del doble que en cualquier país europeo, incluso de los que tenían más población y desarrollo económico y teníamos 3 millones de viviendas desocupadas a la espera de ser adquiridas.

Justamente en este contexto, en nuestra Comunidad Autónoma se empezó a debatir una norma que fue anunciada como la ley que iba a permitir la articulación real y efectiva de ese derecho. Esta norma se concretó ya, en plena crisis económica, en la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía que pretendió, y así se anunció, garantizar este derecho.

Desde luego, la perspectiva de la realidad actual no permite augurar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley aunque, también es verdad que pese a la retórica de su título y del contenido de los arts. 1 y 2, una lectura sosegada del texto normativo no permitía concluir, en modo alguno, que la voluntad del legislador fuera garantizar un derecho subjetivo de toda la ciudadanía andaluza a disfrutar, a corto o medio plazo, del derecho a la vivienda pues, en tal caso, su regulación a la hora de contemplar las garantías de su tutela hubiera tenido una articulación jurídico procesal muy distinta.

En este, si nos permiten la expresión, repaso rápido que hemos dado a los avatares que han afectado a la garantía efectiva de tan mencionado derecho, está el origen de la situación en que nos encontramos, pero creemos que la valoración crítica que nos merece todo ello debe dejar paso a preguntarnos qué podemos hacer para dar una respuesta urgente y efectiva a la situación creada.

En este sentido, desde esta Oficina hemos venido observando, durante este ejercicio, las medidas que, hasta ahora, se han puesto en marcha para, de alguna manera, abordar en su complejidad el problema que aquí venimos tratando.

Así, en primer lugar y en lo que se refiere a la vivienda protegida en nuestra Comunidad Autónoma, hay que decir que, justamente, cuando más las necesitamos, ha descendido ostensiblemente el número de viviendas construidas respecto de las previsiones que realizaron en su día los responsables de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes. Esto pese a que se anunciaron, a bombo y platillo los importantes recursos que las entidades financieras iban a poner a disposición del Plan de Vivienda para hacer posible su articulación práctica. Aspecto este sobre el que a la luz del contenido del Convenio y dadas las circunstancias, esta Institución se mostró bastante crítica sobre el grado de compromiso que se derivaba de su texto por parte de las entidades financieras

para, en la práctica, facilitar el crédito que, aparentemente, estaban dispuesto a conceder a la ciudadanía para satisfacer este derecho constitucional.

En este sentido, es preciso recordar que en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 se hizo una previsión de construcción de vivienda protegida, en régimen de propiedad y de alquiler, de 132.000 viviendas de las que sólo se han construido en torno al 40% de ellas.

Es verdad que la crisis, que empezaba a hacer sentir sus efectos en ese primer año del Plan, se ha ido agravando en su entidad, complejidad y consecuencias, durante los años siguientes, con los efectos que ha tenido en las entidades financieras, en los particulares y, por supuesto, en los presupuestos públicos, pero creemos que ha podido influir también, en este incumplimiento de objetivos, el diseño de los propios productos ofertados en la política de vivienda, por supuesto la falta de liquidez del sistema financiero, el retraimiento de la iniciativa privada para poner en marcha estas promociones y la propia situación económica de los demandantes.

Desde esta Institución venimos reclamando, insistentemente, que las políticas de vivienda no tienen que ser generadoras de bienes destinados a formar parte del patrimonio de la ciudadanía en un país donde, con sus ventajas e inconvenientes, se ha fomentado siempre este modelo, siendo así que más del 84 % de las viviendas existentes se tienen a título de propiedad. Creemos que, dada la situación actual, es momento de apostar, decidida y mayoritariamente, por la rehabilitación de los inmuebles existentes, su reciclaje completo, cuando no sea posible esta, la creación de un gran parque de vivienda protegida de alquiler y aprovechar con esta finalidad la oportunidad que pueden ofrecer las viviendas que poseen las entidades financieras a precios asequibles y, de manera singular las que están calificadas como protegidas. Y es que, actualmente, la mayoría de los demandantes de vivienda aceptarían de buen grado acceder o mantener un techo digno en régimen de alquiler donde poder desarrollar su vida personal y familiar.

Tanto el Gobierno de la Nación como el Gobierno Autonómico vienen mostrando, en constantes comparecencias públicas, su preocupación por la situación que están viviendo miles y miles de familias y personas españolas con motivo del deterioro de la protección real y efectiva de este derecho. En este sentido, ha tomado un especial relieve, dentro de esa preocupación, el problema de las ejecuciones hipotecarias que están conllevando consigo las daciones en pago y, en muchos casos, los desahucios de las viviendas, sin que por ello, en bastantes ocasiones, se dé, como comentábamos antes, por liquidada la deuda.

Pues bien, tanto la Administración Estado como la Autonómica poseen amplias competencias en este ámbito, la primera en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13º de la CE «El estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 13º. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y la segunda en el art. 148.1.3º CE «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3º Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Ahora bien a pesar de esas competencias y del discurso público en el que se exterioriza esa preocupación, lo cierto es que, hasta ahora, es decir, a la fecha de cierre de este Informe Anual, las medidas normativas y presupuestarias adoptadas por una y otra administración no han servido para dar una respuesta proporcional y adecuada a tanta necesidad. Es más, la respuesta pública la debemos de calificar, hoy por hoy, de notoriamente insatisfactoria y profundamente decepcionante.

Afirmaciones tan rotundas las podemos hacer porque, en lo que concierne a la Administración Autonómica, sin perjuicio de que haya continuado ejecutando la política derivada de los planes de vivienda y suelo en vigor, la medida más importante adoptada, hasta ahora, ha sido la creación de Oficinas de Atención a las Personas que se encuentran en situación de riesgo de pérdida de la vivienda. Medida ésta que valoramos muy positivamente, hasta el punto de que desde esta Institución propuso una medida, en cierto modo similar, destinada a que los Ayuntamientos, en colaboración con los Colegios de Abogados y la Administración Autonómica, crearan oficinas de esta naturaleza, tal y como comentaremos más adelante. Sin perjuicio de esa loable iniciativa, la Consejería de Fomento y Vivienda no ha puesto, hasta ahora, medios destinados a facilitar una vivienda para quienes terminan siendo privados de ella como consecuencia de la ejecución de créditos hipotecarios.

En cuanto a la Administración del Estado la medida “*estrella*” fue el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios Sin Recursos, situación en la que se encuentran, y se encontrarán, miles de ciudadanos, hay que decir, siempre, insistimos, a la fecha de cierre de este Informe, en la práctica sus efectos para paliar el problema han sido extraordinariamente pobres. Así, según los datos de la Comisión de Control, referidos al primer trimestre de vigencia del Código de Buenas Prácticas, incluidos en esta norma, datos que obtuvimos, a través de una actuación de oficio, fueron los siguientes:

Provincia	Núm. operaciones	Reestructuración viable	Dación en pago	Desistimiento cliente	Denegadas por incumpl. req.
Almería	13	5	0	0	0
Cádiz	23	4	1	0	8
Córdoba	5	1	0	0	2
Granada	13	0	1	1	6
Huelva	10	3	0	0	1
Jaén	10	4	0	0	3
Málaga	40	10	1	0	9
Sevilla	44	4	0	0	3
ANDALUCÍA	158	31	1	1	32

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Elaboración propia

De acuerdo con este cuadro informativo, se habían presentado, en toda España, 568 solicitudes, de las que correspondían a la Comunidad Autónoma de Andalucía 158, distribuidas, provincialmente, el resto de los que no figuran en el cuadro están pendientes de resolver.

Cuando leemos detenidamente los requisitos que exige esta Norma para acogerse a los beneficios que ofrece, se explica que su resultado haya sido tan débil. Pero es que, además, esa rigidez limita aún más los efectos del Decreto-Ley cuando comprobamos que los avalistas que garantizaron el crédito hipotecario, también deben cumplir con tales requisitos para eludir las consecuencias de la insolvencia del deudor hipotecario.

Ello, con la consecuencia de que, aun estando en situación de exclusión el prestatario, esto no impide que acabe teniendo que responder, y en muchos casos acabar en la indigencia, el familiar o persona que lo haya avalado con todos sus bienes presentes o futuros.

Una Norma posterior, el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de Noviembre, de Medidas Urgentes para Reforzar la Protección de los Deudores Hipotecarios, ha

contemplado, como posibles beneficiarios de las ayudas, a un colectivo bastante más amplio que el recogido en el anterior Real Decreto Ley, y que contempla otros beneficios y posibilidades de negociación, pero también exige al deudor hipotecario reunir determinadas condiciones personales y/o familiares y determinados requisitos de índole económico que hace que, en la práctica, se limiten bastante los posibles beneficiarios de estas ayudas.

El primer aspecto positivo de la norma que debemos comentar es que permite suspender el lanzamiento de la vivienda en los procedimientos judiciales y extrajudiciales por plazo de dos años, pero aquí radica su mayor defecto pues se trata de un plazo a todas luces insuficiente para que la familia pueda, en la inmensa mayoría de los casos, reorganizar su vida y situación para obtener, por sus propios medios, un techo digno.

El segundo aspecto que, en principio, podría ser un revulsivo para responder eficazmente a la situación generada es la creación del Fondo Social de Viviendas, destinado a dar cobertura a aquellas personas que han sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de créditos hipotecarios, siempre que reúnan las circunstancias comentadas.

Sin lugar a dudas, el “*talón de Aquiles*” de esta medida que, insistimos, en principio nos parece muy positiva, es la entidad que realmente tenga el Fondo Social de Viviendas para que pueda dar una respuesta proporcional y territorializada a tanta necesidad y el tipo de contrato al que en la práctica hay que acogerse y su cuantía. Sólo viendo la evolución y entidad de este fondo Social podremos valorar si se trata, o no, de una medida de calado que permita responder a la inaplazable exigencia de tutela de este derecho.

Por otro lado, en cuanto al destino que se deba dar a las viviendas protegidas de titularidad de las entidades financieras y, con independencia de las que vayan a integrar el mencionado fondo social, esta Institución, con anterioridad al último Real Decreto Ley mencionado, concretamente en el mes de Julio del pasado ejercicio, inició una actuación de oficio con motivo de la **queja 12/3899** en la que enviamos una Sugerencia a la Consejería de Fomento y Vivienda en la que le trasladábamos que, dentro de la enorme “*bolsa de viviendas*” existente en manos de las entidades financieras como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución de deudas hipotecarias o de la entrega “*voluntaria*” de tales inmuebles por parte de los deudores hipotecarios que no pudieron afrontar el pago de las cuotas adeudadas, nos preocupaba de una manera singular la existencia de miles de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública u oficial desocupadas.

En estos supuestos, al drama ya provocado, en su día, con motivo del desahucio o la entrega “*voluntaria*” por parte de los propietarios que no podían afrontar el pago del crédito, se unía la incongruencia, en términos sociales, de que viviendas que fueron construidas para dar respuesta a sectores de población que no podían satisfacer el derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, permanecieran durante mucho tiempo como un activo inmobiliario de las entidades financieras, incumpliendo la función social que justificó su construcción.

Además, es muy necesario tener en cuenta que resulta intolerable que viviendas financiadas parcialmente con fondos públicos -es decir, con dinero aportado por la sociedad- y destinadas a personas que no pueden acceder al citado derecho constitucional en el mercado libre, incumplan de manera tan evidente y sin límite temporal la finalidad que justificó que los poderes públicos desplegaran sus acciones protectoras.

A la vista de esta situación y del régimen jurídico de las viviendas protegidas, formulamos en dicha actuación de oficio **Sugerencia** con objeto de que se adoptaran una

serie de medidas destinadas a dinamizar eficientemente la salida al mercado de viviendas protegidas que actualmente sean titularidad de las entidades bancarias y que permanezcan desocupadas al no haber sido vendidas o arrendadas a personas que, cumpliendo los requisitos establecidos en las normas de viviendas de protección pública, puedan acceder a ellas, incumpléndose así la función social atribuida a este tipo de propiedad.

La Sugerencia proponía la articulación de una serie de medidas y, entre ellas, que todas las entidades financieras radicadas en Andalucía y, a ser posible, en España elaboraran, en un plazo determinado y perentorio, un inventario de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que se encontraran bajo su titularidad. Una vez llevada a cabo la confección de ese inventario, se debía dar traslado del mismo a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos en cuyos territorios estuvieran ubicadas las viviendas, a fin de que se integraran en la publicidad de la oferta de viviendas de protección pública que se debe incluir en las páginas web y otros medios de difusión que se consideren oportunos, para facilitar el acceso a tal información de toda la ciudadanía. La información debía incluir datos más detallados de los que habitualmente se ofrecen en las páginas web respecto de características, antigüedad, precio, localización y otros, de acuerdo con unos criterios mínimos que se deberán establecer en la propia normativa reguladora.

Sin perjuicio de ello, también trasladamos que, ante la incongruente situación creada desde la perspectiva de la naturaleza jurídica de la vivienda protegida, se podría contemplar el ejercicio de la facultad expropiatoria por parte de las administraciones autonómicas de aquellas viviendas protegidas que incumplan la obligación de ser ofertadas en el plazo que se establezca en la norma. A estos efectos, la valoración del inmueble sería muy inferior a la de referencia, según la legislación de viviendas de protección oficial, ya que tendría la consideración de expropiación-sanción, como la figura similar existente en la legislación urbanística, por incumplimiento de la función social de la propiedad. Al tratarse de un supuesto singular de expropiación exigiría, en todo caso, que su regulación se llevara a cabo de acuerdo con lo establecido en el art. 33 CE.

Por otro lado, tal y como hemos comentado anteriormente, decidimos actuar de oficio, en aquellas fechas, para pedir la colaboración de la Consejería de Justicia y de los Ayuntamientos, a través de la FAMP, para que firmaran convenios con los Colegios de Abogados a fin de crear oficinas destinadas a prestar servicios de asesoramiento a las personas en riesgo de ejecución hipotecaria y, en este sentido, enviábamos una Sugerencia para que, previo los trámites oportunos que correspondieran, se adoptaran las medidas que consideraran oportunas para impulsar la creación de Oficinas destinadas a prestar servicios de información, mediación y asistencia letrada a personas y familias en riesgo de ejecución hipotecaria y destinadas a atender con carácter gratuito a personas carentes de recursos para afrontar los gastos que conlleva el acceso a tales servicios.

Así mismo, dentro de este ejercicio y como medida de apoyo al derecho a la vivienda, hemos creado dentro de nuestra página web un sitio con información para la ciudadanía facilitando, ante los problemas que puedan tener a causa de las dificultades en asumir las cuotas de los créditos hipotecarios, los lugares donde acudir, los distintos contenidos normativos y sus significados, direcciones de interés, etc. con objeto de asesorar y orientar a las personas en riesgo de ejecución hipotecaria.

Con independencia de todo ello, hemos continuado admitiendo decenas y decenas de quejas por los retrasos que se están produciendo en la concesión de ayudas a propietarios que ofrecieron sus inmuebles para ser alquilados y a arrendatarios que, acogiéndose a los distintos programas que existían (fomento del alquiler, renta básica de emancipación) y después de poner a disposición los inmuebles o de alquilar los que se

ofrecían a través de las agencias de alquiler se han visto abocados a una indescrptible inseguridad jurídica pues, aunque tales ciudadanos reunían los requisitos para ser acreedores de esas ayudas, no recibían respuesta alguna de la Consejería.

En muchos supuestos, al haberse agotado el crédito presupuestario e incluso, en algunas de estas ayudas, al haber desaparecido el programa que las contemplaba no había posibilidad alguna de que las solicitudes fueran atendidas.

Pese a ello, en lugar de dar una respuesta expresa, en tiempo y forma para que la ciudadanía supiera a qué atenerse, se había mantenido, durante meses y meses, a veces años, el silencio de la Administración, al mismo tiempo que, en ocasiones, se creaba la vana esperanza de que la ayuda podría ser finalmente recibida. Tal creencia venía provocada por la errática información que se suministraba a muchos ciudadanos en algunas Delegaciones, de la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, de que el motivo de no resolver los expedientes dictando la oportuna resolución era que a lo mejor se generaban nuevas ayudas para atender las solicitudes pendientes y no respondidas. Ello, insistimos, cuando en algunos de los casos el programa había desaparecido.

Esperamos que situaciones de esta naturaleza, siquiera por respeto a la Ciudadanía, no se vuelvan a repetir, siendo aconsejable que incluso aunque haya concluido el programa, el servicio de inspección de la Consejería hiciera una investigación interna para determinar si, en la tramitación de las ayudas, se ha respetado el riguroso orden de antigüedad y valorar, por tanto, si se ha tenido presente el principio de igualdad. Esto lo decimos porque se trata de subvenciones que, en realidad, se otorgan en un régimen de concurrencia, pero no competitiva, por lo que cualquiera que reúna los requisitos puede solicitarlas, y sería de interés, a tenor de la información que se tenga sobre los listados de presentación de solicitudes y concesión de ayudas, valorar la objetividad en su tramitación para que, en el supuesto de que se hayan producido irregularidades, con independencia de exigir las responsabilidades a que haya lugar, se adopten medidas para que no vuelva a ocurrir.

Por otro lado, sería de interés que, en las próximas ayudas que se oferten, se informe debidamente, desde el principio, a los interesados de que el hecho de reunir los requisitos para ser acreedores de la subvención, no supone que necesariamente vayan a recibirla, ya que tales ayudas se conceden dentro del límite determinado por la partida presupuestaria creada al efecto.

En fin, la Institución ha propuesto un gran numero de medidas que implican reformas normativas, cambios en los contenidos de las políticas de vivienda, actuaciones de índole social destinadas a tutelar este derecho constitucional. Bastantes de estas medidas no implican, necesariamente, un mayor desembolso económico por parte de las Administraciones Públicas, sino un cambio en la perspectiva sobre cómo deben tutelar los poderes públicos este derecho, especialmente respecto de los sectores menos favorecidos.

A estas medidas no les vamos a dedicar más espacio aquí porque aparecen recogidas en las propuestas realizada por los Defensores Autonómicos y Estatal con motivo de la reunión mantenida en Oviedo y en la que esta Institución participó activamente. Tales medidas, además de estar incluidas en nuestra página web junto a otras muchas que venimos proponiendo, aparecen recogidas en este Informe Anual, detalladamente, en el apartado dedicado a los efectos de la crisis económica en los derechos de la ciudadanía.

En este ejercicio ha sido obligado dedicar el contenido, casi completo, de este epígrafe a las quiebras que se están produciendo en la tutela efectiva de este derecho pero,

no queremos dejar de dedicar, aunque solo sean algunas líneas, a algunas otras cuestiones relacionadas con el urbanismo y las infraestructuras.

En primer lugar y respecto del urbanismo, y más concretamente en relación con el modelo urbanístico expansivo que ha inundado de edificación nuestro territorio y que tantos efectos indeseables ha creado desde la perspectiva de la sostenibilidad siendo al mismo tiempo incapaz, como se ha comentado en páginas anteriores, de dar una respuesta a las necesidades de un techo digno para un amplio sector de la población, hay que decir que existe unanimidad en la doctrina urbanística, en foros, ONG, diferentes asociaciones y por supuesto en los responsables públicos de que se trata de un modelo del pasado y cuyo postulados no se deben de aplicar en un futuro.

Sin embargo, no hemos oído, salvo alguna excepción, una crítica o al menos una reflexión seria sobre algo que es del todo punto incuestionable, y es que sin la aprobación de los modelos de planificación urbanística que ahora se critican por los propios Ayuntamientos y por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, según el municipio y tipología del plan de que se trate, tales planeamientos no hubieran entrado nunca en vigor.

Por tanto, insistimos, sería muy aconsejable que se reflexionara acerca de la causa de que, aun existiendo una sobredosis de información sobre las consecuencias ambientales y que para la población podría tener la aprobación y diseño de estos planeamientos, no obstante aquellos que deben de velar por los mandatos constitucionales contenidos en los arts. 45 y 47 CE hicieron, en tantas ocasiones, caso omiso a sus contenidos.

Por otro lado, estamos comprobando la inejecución de diversos proyectos no solo de vivienda, sino también de equipamientos e infraestructuras que estaban previstos en el planeamiento y que debido a la falta de financiación pública y privada no se están llevando a cabo.

Y lo mismo tenemos que decir, en lo que se refiere a las infraestructuras de carretera y de transporte, ante la realidad incuestionable de que los poderes públicos cuentan con menos medios financieros. Sólo nos cabe demandar que, a la hora de aparcar proyectos ya aprobados o de reducir o ralentizar su ejecución, tales decisiones, se motiven con la máxima objetividad y transparencia y se adopten con criterios de equidad y proporcionalidad de tal forma que, aunque las medidas restrictivas puedan ser discutibles, al menos, la motivación sea entendible para la ciudadanía y susceptible de ser supervisada por quienes tienen atribuidas las funciones de control en el marco político e institucional.

En lo que concierne a la ordenación del tráfico, solo dos notas destacaremos en relación con los derechos de la ciudadanía; de un lado que este año hemos querido prestar una atención especial al riesgo que supone la conducción bajo los efectos de las drogas como consecuencia de haberse ultimado el programa europeo DRUID. En este sentido, hemos comprobado la insuficiencia de medios de nuestra Policía Local para llevar a cabo con eficiencia y rigor los controles sobre droga que permitan realizar una actividad preventiva del riesgo y, en su caso, sancionadora de acuerdo con los contenidos normativos de la Ley de Seguridad Vial.

De acuerdo con esta preocupación, hemos organizado durante este ejercicio una jornada orientativa y, al mismo tiempo, formativa destinada a concienciar sobre estos riesgos y la necesidad de desarrollar una política preventiva para la que es imprescindible

que la Policía Local cuente con la formación y equipamiento necesario. Esta jornada tuvo una excelente participación y difusión con carácter presencial y a través de Internet.

El segundo tema que nos preocupa este año es que cada vez nos llegan con más frecuencia quejas en las que observamos que los procedimientos de tramitación de multas de tráfico no respetan las necesarias garantías del administrado, que deben estar presentes en todo expediente sancionador de acuerdo con una consolidada jurisprudencia.

En muchos caso, cuando los interesados o esta Institución ponen de manifiesto estas irregularidades y solicitan una rectificación, la apertura de un periodo de prueba, el archivo del expediente, etc., en lugar de entrar a analizar estas consideraciones y dar una respuesta motivada para aceptar o rechazar las mismas, se envía un modelo normalizado que, en modo alguno, responde a tales alegaciones por el que se rechaza de plano, sin hacer un análisis riguroso de ellas.

Ante esta circunstancia la ciudadanía queda fácticamente desprotegida pues no tiene otra alternativa que acudir a los tribunales, lo cual en la mayoría de los casos no ocurre, pues conocen perfectamente que, en la mayoría de los casos, por motivos obvios, utilizar esta vía en porcentaje elevado de supuestos conllevaría un coste muy superior al del importe de la multa.

Así, en la práctica, se ocasiona una seria desprotección del ciudadano, que, además, quiebra el prestigio y seriedad que debe de tener la ordenación del tráfico y el régimen sancionador que tiene, entre otras, la finalidad de hacer respetar las decisiones que se adoptan en este ámbito.

Esperamos y deseamos un cambio de actitud y que las sanciones que se dicten en tales expedientes incluyan, siempre, una motivación y una respuesta en relación con las alegaciones presentadas por los interesados.

Derecho a la cultura. Sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información en materia de cultura.

En esta Institución vienen recibiendo en los últimos años diversas quejas en las que sus promotores denuncian la renuencia de la Administración cultural a facilitar el acceso a determinados archivos y documentos administrativos que obran en su poder.

Tras analizar con detenimiento las razones aducidas por la Administración cultural en los informes remitido a esta Institución con ocasión de las quejas tramitadas, no podemos por menos que calificar de sumamente rigurosa y claramente restrictiva la interpretación legal realizada en los mismos.

En efecto, analicemos con algo de detenimiento las argumentaciones esgrimidas por la Administración cultural en los expedientes de queja tramitados.

De la condición de interesado como presupuesto de legitimidad para el acceso a la información en materia de Cultura.

Con frecuencia la Administración cultural, para justificar su negativa a permitir el acceso de los ciudadanos a determinada información, aduce que los mismos carecen de la condición de interesados al no haber acreditado en ningún momento ser titulares de ningún

derecho o interés legítimo que pudiera verse afectado por la resolución adoptada en el procedimiento administrativo en el que figura la información interesada.

Siendo con frecuencia acertada la consideración expuesta por la Administración en cuanto a que los ciudadanos solicitantes de información carecen de la condición de interesado en los términos expuestos por el art. 31 de la Ley 30/1992 (LRJPAC), no lo es la consecuencia que extrae de la misma en el sentido de que la carencia de la condición de interesado inhabilita al ciudadano para el ejercicio del derecho de acceso a la información en materia de cultura que pretende.

En efecto, la regulación normativa del derecho de acceso a archivos y registros administrativos consagrado en el artículo 105 de la Constitución, la encontramos en el art. 37 de la LRJPAC, un precepto complejo y en ocasiones confuso e incluso contradictorio que exige de una labor interpretativa para determinar su verdadero alcance y contenido.

En este sentido, como ha señalado reiteradamente la doctrina, una de las características más notables de la regulación contenida en el art. 37 de la LRJPAC es que comienza consagrandone un principio general en su apartado primero, para dedicar posteriormente el resto de apartados a limitar, condicionar y restringir este principio general, hasta el punto de que algunos autores consideran que el mismo queda finalmente desvirtuado y, en gran medida, vacío de contenido.

A este respecto, es importante señalar que la práctica habitual de la Unión Europea, basada en asentada jurisprudencia del TJCE, no exige acreditar ningún tipo de legitimación para ejercer el derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Y de igual modo, en otras legislaciones de derecho comparado –como es el caso de Estados Unidos- la regulación del derecho de acceso no vincula el ejercicio del mismo a la previa acreditación por quien lo demande de algún tipo de legitimación que le confiera la condición de interesado.

Por lo que se refiere a nuestro país, el principio general que se consagra en el apartado 1 del art. 37 es parangonable con el de otras legislaciones de nuestro entorno, por cuanto establece que «los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y documentos administrativos». De este principio nos interesa destacar que atribuye el derecho de acceso a los ciudadanos sin exigencia de ningún tipo de legitimación especial para su ejercicio. Es decir, de conformidad con el art. 37.1 el derecho de acceso puede ser ejercido por cualquier ciudadano sin necesidad de acreditar la condición de interesado.

No obstante, el reconocimiento a los ciudadanos de este derecho de acceso general a los registros y documentos administrativos consagrado en el art. 37.1, se va a ver limitado considerablemente en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, aunque es importante precisar que dichas limitaciones en materia de legitimación se relacionan específicamente con la naturaleza de los documentos a los que se pretende acceder.

Así, el apartado 2 del art. 37 regula como supuesto especial el acceso a documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, reservando a dichas personas el ejercicio del derecho de acceso. Este supuesto puede relacionarse con la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de protección de datos de carácter personal. En cuanto al apartado 3, la limitación en el acceso se impone exclusivamente en relación a los documentos de carácter nominativo, exigiéndose en tal caso, un interés legítimo y directo.

En los supuestos analizados en las quejas recibidas en esta Institución se constata que, ni los documentos a los que se pretende acceder contienen datos de carácter

personal que deban ser protegidos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 o en su normativa de desarrollo, ni pueden calificarse como documentos de carácter nominativo. En consecuencia, no existe razón alguna que justifique la exigencia de una especial legitimación para el acceso a dichos documentos, por lo que debe reconocerse el derecho de acceso a los mismos a todos los ciudadanos, tal y como preconiza el apartado 1 del art. 37 de la LRJPAC.

De la limitación en el acceso a los archivos y registros administrativos cuando se trata de documentos incorporados a procedimientos no terminados en la fecha de la solicitud.

Aunque el art. 37 de la LRJPAC es pródigo en la inclusión de limitaciones y cortapisas al ejercicio del derecho de acceso a archivos y registros administrativos, por razones de economía procesal nos limitaremos en el presente apartado a analizar aquellos supuestos que han sido esgrimidos por la Administración actuante en las quejas tramitadas por esta Institución para restringir el derecho de acceso reclamado por el promotor de la queja.

A este respecto, tanto en la **queja 08/2816**, como en la **queja 11/5361**, la Administración cultural se niega a facilitar al interesado copia de una documentación incluida, en un caso en un proyecto de restauración y, en el otro caso, en un proyecto de intervención arqueológica, aduciendo que no se podía atender la petición por tratarse de un expediente no finalizado.

Esta respuesta debe ponerse en relación con lo estipulado en el inciso final del apartado 1 del artículo 37 de la LRJPAC cuando condiciona el acceso a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos a que «tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud».

Del tenor del precepto legal se deduce la necesidad de clarificar tres conceptos relacionados entre sí y que podrían condicionar el ejercicio del derecho de acceso: documento, expediente y procedimiento.

a) Documento: Según el art. 37.1, el derecho de acceso se podrá ejercitar únicamente sobre «registros y documentos», interesándonos, por lo que al presente asunto se refiere, lo que deba entenderse por el término documentos.

A este respecto, por resultar especialmente idónea para el presente caso y siguiendo el parecer mayoritario de la doctrina, nos inclinamos por la definición contenida en el art. 49.1 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español que reza así.

«1. Se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones.»

Esta definición habría que complementarla con las referencias a los documentos en soporte electrónico contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

b) Expediente: Según estipula el art. 37.1 de la LRJPAC el documento al que se desee acceder ha de formar parte de un «expediente».

A este respecto, y aunque resulta difícil diferenciar los conceptos de expediente y procedimiento, podemos acoger como especialmente válida la definición que se contiene en el art. 164 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, del siguiente tenor literal:

«1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.»

A la vista de esta definición habría que entender que forman un expediente todos los documentos incorporados a un determinado procedimiento administrativo.

c) Procedimiento: según el art. 37.1 de la LRJPAC el acceso a los documentos incorporados a un expediente queda condicionado a que los mismos correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

A este respecto, debemos entender por procedimiento, siguiendo a la doctrina administrativa clásica, como el conjunto de actos conducentes a una resolución administrativa. Lo que a su vez nos lleva a concluir que un procedimiento habrá de entenderse “terminado” cuando se haya dictado la resolución administrativa que pone fin al mismo, sea cual sea la forma que la misma haya adoptado –expresa, presunta, convencional...-.

Partiendo de las definiciones que acabamos de exponer y trasladando las mismas a los supuestos analizados en las quejas de referencia –documentos incorporados a expedientes arqueológicos-, debemos decir que el hecho de que el documento cuyo acceso se pretende deba calificarse como un trámite dentro de un procedimiento general, no debe significar necesariamente un obstáculo insalvable para el ejercicio del derecho de acceso, como viene proclamando alguna jurisprudencia en relación a situaciones similares.

Así, la Sentencia del TSJ de Madrid, 471/2006, de 24 de Mayo, refiriéndose al derecho de acceso a un expediente de información reservada previo a un procedimiento disciplinario, afirma que «carece de sentido la alegación de que el derecho de acceso reconocido en el art. 37 de la Ley 30/1992 no es aplicable al supuesto presente por no ser la información reservada un procedimiento, ya se dijo que la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de Mayo de 1998 entendió que las que denomina diligencias informativas tienen una unidad formal constituyendo en su conjunto un procedimiento accesorio, de carácter preliminar o preparatorio, respecto del procedimiento disciplinario, cuya finalidad es depurar de manera previa, mediante las averiguaciones indispensables, si concurren indicios suficientes para la iniciación de éste».

En este sentido, la citada STS de 5 de Mayo de 1998, en su F.J. 6.º afirma que las diligencias informativas «aun teniendo una unidad formal, constituyen en su conjunto un procedimiento accesorio, de carácter preliminar o preparatorio, respecto del procedimiento disciplinario, ya que su finalidad es depurar de manera previa, mediante las averiguaciones indispensables, si concurren indicios suficientes para la iniciación de éste, pero no decidir sobre la existencia o no de responsabilidad disciplinaria, de tal suerte que el acto que pone fin a dichas diligencias sólo tiene carácter definitivo, haciendo imposible la continuación del

procedimiento, cuando acuerda el sobreseimiento, pero no cuando resuelve iniciar el procedimiento disciplinario».

De igual modo, la Sentencia del TSJ de La Rioja 35/2003, de 31 de Enero hace un pronunciamiento similar en relación al pretendido derecho de acceso a un atestado policial, el cual considera como expediente a los efectos de lo previsto por el art. 37.1 LRJAP: «la Administración demandada sostiene que un atestado policial no forma parte «per se» de un expediente administrativo y por tanto no es aplicable el artículo 37 de la Ley 30/92 que establece que los ciudadanos tienen derecho al acceso de documentos que formen parte de un expediente administrativo. [...] La Sala considera que el atestado policial sí que es un expediente administrativo y así se infiere del artículo 164 del Reglamento de organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales que establece «constituye expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa así como las diligencias encaminadas a ejecutarla», el atestado es un conjunto de documentos, en segundo lugar dichos documentos obran en los archivos municipales y en tercer lugar se remiten a Fiscalía y a los Juzgados, una vez que han concluido las investigaciones pertinentes» (F.J. 4.º)”

De igual modo, el TSJ del País Vasco en su Sentencia 233/2003, de 28 de Marzo, reconoce el derecho de acceso a los documentos contenidos en un expediente de concesión de licencia de obras para construir una vivienda, independientemente de los subsiguientes procedimientos y trámites que se siguiesen y que había sido denegado por la Administración por considerar que el procedimiento no había finalizado por estar pendiente la resolución de la solicitud la licencia de primera ocupación, necesaria en todo caso para comprobar que la construcción se ajusta a lo proyectado. El TJS entiende, frente a esta postura, que el procedimiento «se hallaba ya concluido, sin que dicho expediente haya de verse condicionado por otros actos administrativos de diferente naturaleza y fin respecto de la licencia de obras, aunque se enmarquen en la actividad de control de la Administración, como pudiera ser el caso de la licencia de primera ocupación o utilización de los edificios» (F.J. 3.º), por lo que se entiende vulnerado su derecho de acceso conforme al art. 37.1 LRJAP.

En consecuencia con lo expuesto, entendemos que no existen razones suficientes que justifiquen la negativa administrativa a permitir el acceso a documentos incluidos en un expediente de intervención arqueológica siempre y cuando se acredite que los mismos se encuentran concluidos en la fecha en que solicitó el acceso y no afecte el ejercicio del derecho a la normal prosecución del procedimiento de intervención arqueológica en curso.

De la acreditación de la pretensión perseguida como presupuesto para el acceso a la información en materia de Cultura.

A este respecto, debemos decir que no existe precepto alguno que condicione el ejercicio del derecho de acceso de los ciudadanos a la información obrante en poder de la Administración a la acreditación por los mismos, ante dicha Administración, de cual sea la finalidad o pretensión perseguida con tal actuación. De igual modo desconocemos la existencia de precepto jurídico alguno que estipule cuales serían las finalidades o pretensiones que resultarían aceptables para poder ejercitar válidamente el derecho de acceso a la información.

Ello no obstante, es evidente que si la Administración tiene conocimiento de que la finalidad o pretensión perseguida por el solicitante de la información contraviene o vulnera alguna disposición normativa en vigor, puede y debe oponerse a la misma, aunque siempre motivando de forma suficiente su resolución denegatoria con referencia expresa de la

norma presuntamente afectada. Y, por supuesto, si la finalidad o pretensión fuesen delictivas, no sólo debería denegarse la solicitud, sino que además se debería dar cuenta de inmediato a las autoridades competentes.

De igual modo, y por argumentos parecidos, debemos concluir que no resulta aceptable que se deniegue la solicitud de acceso a la información pública con el fundamento de que la finalidad perseguida podría conseguirse a través de otros mecanismos, citando a tal efecto los mecanismos de protección del patrimonio arqueológico incluidos en la Ley patrimonial en relación con la legislación urbanística.

A este respecto, debemos señalar que corresponde al ciudadano decidir la forma más adecuada a sus intereses de alcanzar los fines pretendidos, sin que corresponda a la Administración suplir esa voluntad o alterar la misma a su arbitrio.

Debemos por tanto concluir que no se puede condicionar o supeditar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a la previa acreditación ante la Administración de cual sea la finalidad o pretensión perseguida con el ejercicio de tal derecho, ni con el fundamento de que los fines perseguidos pueden alcanzarse por otros medios.

De la necesidad de concreción de la información solicitada.

Cuestión diferente y en absoluto contradictoria con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es que la Administración interese del ciudadano solicitante una cierta concreción acerca de cual sea la finalidad perseguida, con el fin de facilitar de ese modo la identificación y determinación de la información solicitada, cuando la misma resulta imprecisa o difícil de concretar.

A este respecto, y a falta de una regulación más precisa del derecho de acceso a la información pública, procede traer a colación por analogía la regulación contenida en la Ley 27/2006, de 18 de Julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en cuyo art. 10.2.a) se estipula lo siguiente:

«Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible y, a más tardar, antes de que expire el plazo establecido en el apartado 2.c.1.»

En el caso de que dicha petición de concreción no se atendiera por el ciudadano la solicitud de acceso podría ser denegada.

A este respecto, procede citar lo dispuesto en el art. 13 de la mencionada Ley 27/2006, que incluye entre las circunstancias que justificarían la denegación de acceso a la información ambiental la siguiente:

«c. Que la solicitud esté formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 10.2.a).»

No obstante, conviene precisar, que previamente a tal denegación, como estatuye el citado art. 10.2.a) de la Ley 27/2006, la Administración debe asistir al ciudadano para que efectúe la concreción de la información solicitada.

De la necesaria salvaguarda del patrimonio arqueológico.

No puede esta Institución obviar en las presentes consideraciones una realidad que, aunque no explicitada en ningún momento por la Administración, podría ayudar a entender las razones de su opacidad en algunos supuestos de solicitud de acceso a la información.

Nos referimos a los graves riesgos que afronta el patrimonio arqueológico andaluz como consecuencia de las reiteradas agresiones y expolio a que se ve sometido el mismo por parte de personas que únicamente se interesan por el valor mercantil de los bienes que lo integran, despreciando su valor patrimonial y científico como testimonio de nuestra historia y nuestra cultura.

La cruda realidad de estos expolios y el conocimiento de los graves perjuicios que se derivan para nuestro patrimonio de la destrucción o alteración por los expoliadores de los vestigios que nos permitirían conocer mejor la realidad de civilizaciones pasadas que conformaron la historia de Andalucía, se ha unido a la convicción de que resulta imposible establecer sistemas de vigilancia que permitan garantizar plenamente la seguridad de un patrimonio arqueológico tan ingente como el existente en Andalucía, y ha dado lugar a una práctica administrativa asentada en la Consejería de Cultura que se manifiesta en una gran reticencia a facilitar cualquier información relativa a bienes integrantes del patrimonio arqueológico por considerar que ello podría facilitar a posibles expoliadores la localización de restos arqueológicos.

Esta Institución no puede por menos que mostrar su comprensión con las razones que justifican esta práctica administrativa y compartir los temores de las autoridades culturales de que la información facilitada pueda en algún caso contribuir a la destrucción de un patrimonio irremplazable.

No obstante, no podemos dejar de mostrar cierto escepticismo respecto de la incidencia real que pueda tener la información facilitada por la Administración a instancias de ciudadanos interesados en supuestos concretos con los expolios que tan reiteradamente viene sufriendo nuestro patrimonio arqueológico desde hace años. Y basamos nuestro escepticismo en el hecho de que buena parte de la información que se deniega a los ciudadanos resulta accesible en otras fuentes documentales –en su mayoría públicas- para personas que tengan interés en buscarla y unos conocimientos básicos de informática.

Asimismo, aunque entendamos las razones que llevan a la Administración a actuar de forma opaca, no podemos dejar de cuestionar tal práctica administrativa por entender que la misma puede resultar contraria al derecho de los ciudadanos de acceder a la información pública, especialmente cuando la misma se lleva a efecto de una forma sistemática y sin establecer ninguna modulación en la denegación de acceso que trate de compaginar el ejercicio de este derecho con la necesaria salvaguarda del patrimonio histórico.

Entendemos que resulta posible encontrar soluciones que permitan que se puedan atender las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos sin por ello poner en riesgo innecesario el patrimonio arqueológico. Unas soluciones que podrían pasar por facilitar el acceso de los ciudadanos a aquella información que ya hubiese sido objeto de algún tipo de publicación o difusión previa por parte de alguna Administración, aunque no fuese la propia Administración interpelada, reservando el acceso a información y documentación que aun estuviese en fase de elaboración o no hubiese sido difundida previamente por los cauces legalmente establecidos a tal fin.

Esta solución encontraría su fundamento jurídico -a expensas de los que disponga la regulación actualmente en elaboración- en la vigente regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (art. 37 de la LRJPAC) y en la Ley 27/2006, de acceso a la información en materia ambiental, ya que ambos textos normativos establecen la necesidad de que la información solicitada obre en poder de la administración, no se encuentre en elaboración por la misma y se integre en procedimientos concluidos a la fecha de solicitud.

Asimismo, de las normas antes citadas se desprende la posibilidad de orientar la solicitud del interesado hacia otras fuentes de información donde la misma haya sido objeto de previa difusión o publicación.

Del derecho de acceso a las actas de un órgano colegiado.

No debe confundirse el derecho de cualquier persona con un interés legítimo a obtener certificación de los acuerdos adoptados por un órgano colegiado, con el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en relación a las actas de las sesiones de los órganos colegiados. A nuestro entender son dos cuestiones bien diferentes.

Así, por lo que se refiere a las actas de las sesiones de un órgano colegiado, es importante recordar que las mismas –ex art. 26 de la LRJPAC- «especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados». Asimismo, «en el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable. Asimismo, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma».

De igual modo, resulta necesario destacar que dichas actas, una vez aprobadas por el órgano colegiado, se incorporan a un “libro de actas”, cuya custodia corresponde al secretario del órgano colegiado, adquiriendo la condición de documento público y sujetas, por tanto, al régimen general de acceso y consulta que corresponde a cualquier documento público.

A este respecto, y a falta de una regulación más detenida en la Ley 30/1992 acerca de la naturaleza y características de las actas de los órganos colegiados, es común en la doctrina acudir a las disposiciones contenidas en la legislación de Régimen Local y, más concretamente, a la contenida en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROF).

A este respecto, el art. 198 del ROF declara que el libro de actas es un «*instrumento público solemne*», lo que únicamente puede entenderse en el sentido de conferir a dicho documento las características propias de cualquier otro documento público u oficial, lo que implica sujetar el mismo al ejercicio por los ciudadanos de los derechos de acceso e información sobre su contenido.

En este sentido, resulta especialmente significativa la redacción del art. 207 del ROF ya que permite conjugar y diferenciar el derecho de obtener copias y certificaciones

acreditativas de los acuerdos de los órganos colegiados y el derecho de acceso a los archivos y registros:

Artículo 207.

«Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de Gobierno y Administración de las entidades locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, b), de la Constitución española. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada.»

Del tenor de este precepto parece deducirse que el derecho de obtener copia y certificados de los acuerdos de los órganos colegiados en ningún caso impide que los ciudadanos tengan además el derecho de acceso al libro de actas que documenta lo acaecido en las sesiones de dichos órganos que adoptaron los referidos acuerdos.

Pretender, como hace la Administración en algunos de los informes remitidos, que las actas sean documentos que *“sólo se pueden trasladar a los miembros de los Órganos Colegiados”* es adoptar una postura restrictiva en relación al ejercicio del derecho de acceso, careciendo del necesario soporte jurídico para ello puesto que ninguna norma estipula tal limitación en el acceso a estas actas.

Pero además de carecer de apoyatura jurídica, la posición administrativa podría redundar en perjuicio de los mismos miembros de los órganos colegiados cuando sus decisiones fueren objeto de denuncia o controversia, al no poder acreditar el sentido del voto emitido o las posturas defendidas durante la sesión del órgano colegiado que adoptó el acuerdo cuestionado. *Item* mas, se impediría al posible denunciante conocer quienes aprobaron el acuerdo en cuestión y las razones que les llevaron a tal decisión.

Por otro lado, mantener con carácter general el carácter secreto de las actas de los órganos colegiados resulta poco coherente con el hecho de que las sesiones de algunos órganos sean públicas y, en ocasiones, se graben y difundan por los medios, por lo que se estaría privando al solicitante del acceso documental a una información que, sin embargo, sería de libre conocimiento para cualquier ciudadano que hubiese acudido a dicha sesión o hubiera contemplado la difusión mediática de la misma.

Conclusión.

La posición de la Administración cultural en los últimos expedientes de queja tramitados sigue la misma línea de oscurantismo y opacidad de otras recibidas en años precedentes y resulta muy alejada de los nuevos aires de transparencia y fomento de la participación ciudadana que, al socaire de las últimas Directivas europeas, parecen ir asentándose entre las Administraciones públicas españolas.

A este respecto, es importante señalar que uno de los pilares del buen gobierno y por ende de la Gobernanza -tal y como proclamaba el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001)- es la efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos, requisito indispensable para conseguir la necesaria corresponsabilidad en la adopción de las decisiones públicas y la consecuente confianza entre gobernantes y gobernados.

Una participación ciudadana que debe garantizarse, no solo a nivel individual, como derecho de ciudadanía, sino también a nivel colectivo, como derecho de los grupos, entidades y asociaciones que aglutinan y canalizan las aspiraciones comunes de los ciudadanos y ciudadanas.

Ahora bien, la participación ciudadana no sería en ningún caso posible si no se garantizara previamente un adecuado acceso de la ciudadanía a la información que debe permitirle disponer de los datos y los elementos de juicio necesarios para ejercer con propiedad sus capacidades de decisión.

Participación y acceso a la información son, por tanto, las dos caras de una misma moneda y constituyen una dualidad cuya existencia debe quedar suficientemente garantizada como requisito indispensable de una adecuada Gobernanza.

En este sentido, no podemos dejar de reseñar la evidente contradicción existente entre la postura mostrada por la Administración cultural andaluza en los expediente de referencia y la intención manifestada, tanto por el Gobierno Andaluz como por el Gobierno del Estado, de aprobar una norma con rango de Ley que venga a consagrar definitivamente el principio de transparencia administrativa.

De un nuevo pacto por la educación.

La Constitución española, en su artículo 27, reconoce el derecho universal de todos y todas a la educación así como la libertad de enseñanza, añadiendo que la educación tiene por objeto «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales».

Teniendo en cuenta las competencias asignadas a esta Institución, la defensa del derecho a la Educación se concreta en una labor de supervisión de todas aquellas actuaciones de la Administración pública que pueden afectar tanto al mencionado derecho fundamental en un sentido más primitivo y pleno, como a los distintos derechos y libertades que lo concretan y particularizan, y que podríamos integrar en el derecho a una enseñanza de calidad.

Pero nuestra actividad, como garante de derechos, no puede quedar limitada solo al ámbito supervisor. En efecto, la privilegiada situación de la Defensoría permite advertir las carencias y deficiencias del actual fenómeno educativo y, de modo simultáneo, plantear o proponer posibles alternativas o soluciones que contribuyan al efectivo ejercicio del derecho a la educación reconocido constitucional y estatutariamente.

Esta Sección del Informe, siguiendo la tendencia marcada en ejercicios anteriores, analiza algunos de aquellos asuntos o problemas que, a nuestro juicio, deben ser objeto de una especial atención por la sociedad en general y por la Administración educativa en particular porque afectan o comprometen el derecho a la educación.

Así las cosas, centramos nuestra atención en un tema sobre el que esta Institución viene insistiendo constantemente: La necesidad de alcanzar un Pacto por la Educación. Un acuerdo que permita de una vez por todas dotar de estabilidad al actual Sistema educativo, evitando los sucesivos cambios a los que se somete cada vez que existe una nueva alternancia política. Un Pacto que facilite la continuidad en el tiempo de unas políticas educativas que contribuyan a obtener resultados de calidad, equidad y eficiencia. Un acuerdo que, en definitiva, esté por encima de los distintos avatares de carácter político,

electoral o de alternativas políticas, aún cuando todos ellos constituyan un ejercicio democrático.

Las razones que nos han llevado a retomar este asunto están plenamente justificadas. Por un lado, cuando estamos redactando Memoria de 2012 se encuentra pendiente de aprobación una nueva Ley de Educación, la futura Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa, cuyo proceso de elaboración no está exento de polémica. Por otro, la especial incidencia que la actual coyuntura económica está teniendo en el ámbito educativo y, finalmente, el fracaso escolar, ya que los últimos análisis vuelven a corroborar unos pésimos datos sobre este fenómeno.

Detengámonos en la primera de las razones esgrimidas echando una mirada atrás en el tiempo. Desde la aprobación de la Constitución española se han promulgado ya hasta un total de seis leyes orgánicas reguladoras del derecho a la Educación, de modo que la próxima norma que actualmente se debate sería la séptima.

La primera de ellas fue la Ley Orgánica 5/1980, de la Jefatura del Estado, de 19 de Junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). Cinco años más tarde se promulga la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación (LODE). Nuevamente a los cinco años se promulga, coincidiendo con otra alternancia política, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Seguidamente entra en vigor la Ley Orgánica 9/1995, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG). Otra reforma en el sistema educativo se introdujo con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) cuyo calendario de aplicación quedó en suspenso en 2004. Y finalmente, la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (LOE).

Reformas y contrarreformas educativas. Cada una de estas Leyes educativas 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 alternancia política, se cambian los objetivos, la organización, los principios pedagógicos, o los sistemas de evaluación de cada una de las distintas etapas educativas.

Esta inestabilidad o provisionalidad legislativa es una de las principales responsables del estado generalizado de incertidumbre de vive la comunidad educativa. Sobre el profesorado, las familias y el alumnado planea siempre la duda acerca de si se podrán culminar los proyectos, planes, programas recogidos en la norma vigente de cada momento. Ni siquiera se tiene la certeza acerca de cómo quedarán finalmente la ordenación de las distintas enseñanzas o sus periodos de implantación.

Mientras esto sucede, resulta paradójico que exista una amplia conciencia social acerca de la importancia de la Educación. No parece existir duda alguna acerca de que la Educación es no solo 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, incluso como instrumento de desarrollo económico y bienestar social, hemos de lamentarnos de que hasta la fecha no haya resultado posible alcanzar un acuerdo sobre esta materia. Todos los intentos realizados en este ámbito, con mayor o menor acierto e interés, simplemente han fracasado.

Hemos de reconocer que alcanzar esta meta 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.

Pero es más. Este escenario en busca de tan ansiado consenso debe contar también con otros protagonistas, que no son otros que los distintos miembros de la comunidad educativa. Una participación que se revela especialmente necesaria pues difícilmente puede concebirse sin tomar en consideración la opinión y las reflexiones de quienes ostentan la representación directa de los intereses y derechos de las familias, el alumnado y los profesionales. Un Pacto educativo basado únicamente en la consecución de puntos de acuerdo o consenso entre los intereses contrapuestos de la Administración Educativa, por un lado, y los profesionales de la docencia, las familias, y el alumnado por otro, tiene escasas posibilidades de éxito.

Y este objetivo que defendemos no puede conseguirse, como ha ocurrido -por desgracia en demasiadas ocasiones- anteponiendo los intereses de tipo político o corporativo a la satisfacción de las aspiraciones y necesidades reales de quienes ostentan la titularidad plena del derecho a la educación y son sus principales beneficiarios.

Tenemos el pleno convencimiento de que la única forma de evitar que los intereses del alumnado, sus familias o los profesionales que intervienen vuelvan a quedar relegados en el diseño, desarrollo y ejecución de el hecho educativo, es potenciando y fortaleciendo su participación a todos los niveles y en todos los ámbitos de decisión. No vamos a negar el esfuerzo que requiere cualquier proceso de inclusión de distintos agentes sociales como el que se propone. Pero solo acciones coordinadas entre quienes tienen la difícil misión de enseñar, los centros educativos, la Administración, las familias y las fuerzas políticas pueden garantizar el éxito de esta importante labor.

Por otro lado, es cierto que vivimos en una realidad cambiante y que nuestra sociedad se está enfrentando y deberá enfrentarse a nuevos retos que sin duda tienen su reflejo en el hecho educativo. Nos referimos a la sociedad del conocimiento, a las tecnologías de la información y la comunicación, al conocimiento de lenguas extranjeras, y al refuerzo de una Educación inclusiva en un mundo cada vez más globalizado. Por ello, ese sistema educativo, con vocación de permanencia fruto del consenso al que aludimos, ha de ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las realidades, necesidades y exigencias de cada momento.

Como hemos señalado actual la crisis económica que padecemos justifica más si cabe en estos momentos reiterar nuestro reclamo a las fuerzas políticas para que promueven y lideren un pacto o acuerdo por la Educación en los términos que venimos señalando. Ciertamente, la actual coyuntura económica está generando importantes conflictos en la comunidad educativa que tienen su origen no solo en los incumplimientos por las Administraciones educativas de sus obligaciones, sino en las restricciones presupuestarias, las cuales pueden llegar a amenazar o resentir la calidad de la Educación y, por tanto, uno de los pilares básicos de desarrollo de la sociedad.

Y en este contexto, debemos referirnos un año más al fracaso escolar o abandono temprano de las enseñanzas. Los últimos datos llaman al pesimismo. En un estudio realizado por la UNESCO España se sitúa a la cabeza de Europa en fracaso escolar, señalando que uno de cada tres jóvenes españoles de entre 15 y 24 años dejaron sus estudios antes de acabar la enseñanza secundaria, frente a la media europea, que habla de uno de cada cinco. Para los responsables del informe, las cifras de abandono

escolar en España son "preocupantes" habida cuenta de que se trata de un país "duramente golpeado" por la crisis y donde el paro juvenil superó el 50 % en marzo de 2012.

Es evidente que encontrar soluciones al fenómeno del fracaso escolar es sumamente difícil y en la que han de intervenir muchos factores. Sin embargo, estamos plenamente convencidos de que la provisionalidad de nuestro actual sistema educativo sometido a constantes cambios fruto de la alternancia política no contribuye a acabar con esta lacra ni tampoco ayuda al regreso de quienes se quedaron en el camino y no culminaron su formación.

Por todos estos razonamientos, nuevamente aprovechamos esta Memoria anual para reclamar de las fuerzas políticas que lideren un acuerdo o pacto sobre la Educación que otorgue garantías de estabilidad a nuestro actual sistema educativo. Dicho acuerdo deberá ser el instrumento básico para que los principios generales del sistema puedan llegar a completarse, ser evaluados y, a tal efecto, determinar las cuestiones que han de ser mejoradas y adaptarse a los retos de cada época y momento.

De la necesaria evolución hacia un ocio más respetuoso con el medio ambiente y con los derechos de las demás personas.

Por razones que podríamos entroncar con la idiosincrasia, las tradiciones, el clima, la historia o la cultura de nuestro pueblo, lo cierto es que existe de antiguo una especial ligazón entre nuestro concepto de ocio y el uso convivencial de la calle o de los espacios abiertos en las zonas urbanas. No es, por tanto, nada nuevo que la población andaluza utilice la calle como espacio predilecto para divertirse o para relacionarse.

De hecho, nuestra forma de divertirnos, alegre y ruidosa, tan distinta a la imperante en otros países de nuestro entorno, ha sido uno de nuestros principales atractivos turísticos desde hace años. Por ello, no resulta extraño que muchos de nuestros visitantes hayan venido resaltando como defecto -o como virtud- nuestro apego por el ocio en la calle y nuestra tolerancia con unas prácticas y unos hábitos que inevitablemente causan molestias a quienes buscan el descanso y la tranquilidad, y que en su países de origen están fuertemente restringidas por normas y pautas sociales.

Pero esta forma nuestra de entender el ocio, que tradicionalmente había sido objeto de común aceptación dentro de las pautas que definían el comportamiento social, ha ido evolucionando hasta convertirse en una creciente fuente de problemas y en causa de encendidos conflictos sociales.

En efecto, con el correr de los años hemos asistido a una evolución desafortunada en las formas de entender y practicar el ocio por cuanto se han ido perdiendo determinados hábitos y pautas de comportamiento que, en aras de una forma de entender el civismo, limitaban o minimizaban las molestias que inevitablemente se derivaban de nuestra forma extrovertida de entender la diversión.

Este creciente olvido de algunas de las reglas básicas del comportamiento cívico fue propiciando que las prácticas de ocio derivasen en comportamientos abusivos y difícilmente compatibles con los principios que rigen la convivencia social, lo que, a su vez, provocó la aparición de situaciones cada vez más frecuentes de conflictividad y enfrentamiento social entre quienes defendían las nuevas formas de ocio, como

manifestación de las cotas de libertad alcanzadas en nuestro país, y quienes proclamaban su derecho al descanso y a la salvaguarda de su intimidad personal y familiar.

La evolución de un problema.

Si tuviéramos que contextualizar en el tiempo la evolución habida en nuestra sociedad en relación con las formas de ocio social, tendríamos que trazar un paralelismo con la evolución habida en el ocio juvenil, ya que ha sido el mismo el principal motor este cambio de hábitos, aun cuando desde hace ya bastante tiempo los adultos se han incorporado de lleno a esta forma de entender la diversión.

En este sentido, podríamos cifrar en torno a la década de los 80, en las postrimerías del pasado siglo, como el momento en que el ocio juvenil empieza a abandonar los modos y los espacios tradicionales de diversión, basados principalmente el consumo de bebidas en el interior de bares sin música, para trasladarse al espacio público adyacente a estos bares -aceras, calzadas, soportales, vehículos estacionados-, ocupando el mismo y originando los primeros conflictos al dificultar el uso normal de estos espacios públicos por parte de vecinos y viandantes.

Si inicialmente esta novedad fue seguida solo por algunos colectivos poco numerosos de jóvenes, lo cierto es que pronto el fenómeno se expandió, aumentando considerablemente el número de personas que se aglomeraban en torno a unos nuevos bares, denominados *de juventud*, que iban surgiendo como hongos por todas las ciudades andaluzas y que utilizaban la música como principal reclamo para atraer a un público mayoritariamente joven, ya fuese recurriendo al uso de aparatos de reproducción musical u ofreciendo actuaciones musicales en directo.

Este nuevo fenómeno social, optimista y vital como correspondía a la época histórica en que se desarrolló, dio lugar al nacimiento de un nuevo término: “la movida juvenil”, y pronto se expandió por pueblos y ciudades a lo largo de toda la geografía nacional entre el beneplácito de quienes lo consideraban un signo de los nuevos tiempos y los recelos de quienes lo veían como un síntoma de la degradación de los usos y costumbre sociales.

Sea como fuere el fenómeno se impuso y pronto se hizo normal ver a grandes grupos de jóvenes bebiendo, cantando y conversando en plena vía pública, sin importar que con ello se dificultase e incluso se impidiese el normal tránsito de personas y vehículos, del mismo modo que se convirtió en algo habitual que los bares compitiesen con las tradicionales discotecas poniendo música a volúmenes muy elevados y orientando sus altavoces hacia la calle para disfrute de su, cada vez más dispersa, clientela.

E inevitablemente surgieron las primeras protestas por parte del vecindario de los inmuebles colindantes a estos bares y espacios de ocio, al comprobar que eran una fuente continua de ruidos, suciedad, molestias y malos olores. Estas protestas alcanzaron escaso eco entre una sociedad que aún seguía viendo el fenómeno con cierta tolerancia y bastante magnanimidad y apenas consiguieron respuesta de parte de unas autoridades temerosas de enajenarse el preciado voto juvenil y recelosas de aparecer como valedoras de costumbres y usos reputados como arcaicos.

Sin embargo, con el transcurso de los años, las protestas aumentaron y crecieron en intensidad al perpetuarse y profundizarse las molestias, los ruidos y los problemas de todo tipo asociados a las aglomeraciones de personas y al consumo abusivo del alcohol en espacios urbanos no preparados para ello y la sociedad empezó a mostrar

una menor tolerancia hacia el fenómeno de la “movida”, exigiendo de las autoridades que adoptasen medidas que posibilitasen conciliar el ocio juvenil y el descanso vecinal.

Posiblemente por este motivo comenzaron a adoptarse por las Administraciones competentes las primeras medidas efectivas tendentes a poner remedio a un problema que claramente se les estaba escapando de las manos y que ya ocupaba las primeras posiciones en las listas de preocupaciones sociales. Dichas medidas se centraron en la aprobación de normas más estrictas y rigurosas para la apertura y funcionamiento de bares y establecimientos de hostelería, en especial por lo que se refería a la necesidad de garantizar la insonorización de los mismos cuando disponían de aparatos de reproducción musical o emitían música en directo.

Por otro lado, la tradicional pasividad de las Administraciones locales ante el incumplimiento de estas normas se comenzó a trocar en una mayor vigilancia y en un cierto mayor rigor en el ejercicio de sus potestades sancionadoras ante las personas infractoras. Como consecuencia de ello, comenzaron los cierres de bares y establecimientos que, o bien no podían por sus características adaptarse a la nueva normativa o bien la incumplían de forma reiterada y sistemática. Del mismo modo, comenzó a sancionarse a los establecimientos que permitían el consumo de bebidas a su clientela en la vía pública y se limitó el otorgamiento de licencias de apertura de establecimientos en zonas consideradas como acústicamente saturadas.

La adopción de estas medidas determinó un progresivo cambio de escenario que iba a influir muy directamente en las pautas del ocio juvenil. Por un lado, las sanciones por permitir el consumo de bebidas fuera de los establecimientos llevó a sus titulares a adoptar políticas estrictas con la clientela impidiendo que sacaran las consumiciones fuera del local. Por otro lado, el cierre de establecimientos por sanción y la denegación de licencias por la aprobación de zonas acústicamente saturadas dio un respiro al vecindario de las zonas más conflictivas y castigadas por los excesos de la movida juvenil.

La nueva situación obligaba a la juventud a tener que optar entre permanecer en el interior de los locales, consumiendo las bebidas que ofrecía o bien quedarse fuera del mismo consumiendo las bebidas previamente adquiridas en establecimientos comerciales.

La carestía de las consumiciones en la mayoría de los locales donde se concentraba la movida juvenil y el deseo de mantener la calle como espacio abierto de relación con los iguales, llevó a un creciente número de jóvenes a optar por la segunda de las alternativas rechazando la opción de permanecer en el interior de los locales. Se produjo así una primera desvinculación entre el ocio juvenil y los locales de esparcimiento, pero no una separación total al permanecer la juventud por regla general concentrada en las calles y zonas aledañas a estos establecimientos aunque sin entrar a consumir en los mismos.

Sin embargo, pronto esta desvinculación se haría más profunda y evidente al optar algunos jóvenes por reunirse en lugares alejados de las zonas tradicionales de consumo. Una opción que se impuso entre la juventud por diversas razones, entre las que podríamos destacar el deseo de disponer de espacios adecuados para poder tener los vehículos cerca y así aprovechar sus dispositivos musicales como alternativa a la música que antes emitían los locales de ocio y el anhelo de contar con espacios amplios donde poder consumir y relacionarse libremente, sin tener que seguir pautas de control o supervisión.

Esta opción llevó a un importante número de jóvenes a desplazar su lugar de ocio y reunión hacia las plazas, parques, avenidas y otros espacios urbanos similares, dando así lugar al surgimiento de lo que con el tiempo vino en denominarse *el botellón*.

Un nuevo fenómeno social cuyas principales diferencias con su predecesora, la *movida juvenil* eran, por un lado, su autosuficiencia, en la medida en que no guardaba dependencia alguna con los locales de ocio, ni para el suministro de bebidas, ni para la música y, por otro lado, su gran movilidad, que le permitía cambiar rápidamente de escenario urbano según tornaban las modas o simplemente en función de la climatología, los cambios de estación o el calendario lectivo. Dos características, autosuficiencia y movilidad, que dificultaban en gran medida el control del nuevo fenómeno por parte de las autoridades y volvía ineficaces las medidas anteriormente empleadas con la *movida juvenil* y que se centraban primordialmente en el control de los locales de ocio.

Por decirlo de alguna manera el problema había pasado de ser un asunto de disciplina ambiental a convertirse en una cuestión de orden público.

Los primeros *botellones*, con escasa afluencia y ocultos en plazas recónditas, fueron saludados con cierta alegría y bastante alivio por un vecindario que veía alejarse de las proximidades de sus hogares un problema que llevaba soportando desde hacía demasiado tiempo.

No obstante, esta satisfacción inicial pronto se trocó en preocupación conforme los *botellones* ganaban en asistencia, haciéndose masivos, y se desplazaban a zonas urbanas más conflictivas, ocupando plazas, parques y jardines públicos.

La concentración de un gran número de personas, unida al consumo masivo de alcohol y a la falta de control o vigilancia por parte de las autoridades, no solo provocaba graves problemas de suciedad, ruidos o molestias al vecindario más próximo y a la ciudadanía en general, sino que además dio lugar a una creciente alarma social al sucederse diversos incidentes violentos entre quienes acudían a estos *botellones* que se saldaron con varias personas jóvenes heridas o muertas en el curso de reyertas o peleas.

Si a ello le unimos la constatación por las familias de la presencia en estos lugares de ocio de un número creciente de menores de edad no es de extrañar que pronto el *botellón* figurara entre las principales preocupaciones de la ciudadanía en todos los estudios y encuestas de opinión realizados y que surgiera una creciente demanda social hacia los poderes públicos para la adopción de medidas efectivas que pusiesen coto a estas prácticas.

Sin embargo, la respuesta de las autoridades públicas no estuvo en ningún momento a la altura de las expectativas de la ciudadanía y durante mucho tiempo se mostró incapaz de dar respuesta efectiva a las demandas sociales, pese a que las mismas dejaban traslucir una creciente sensibilidad hacía un problema que no dejaba de agravarse.

Esta situación, sin embargo, fue evolucionando cuando la sensibilidad ciudadana respecto del fenómeno del *botellón* comenzó a hacerse más patente públicamente y crecieron en número y fuerza las protestas vecinales, las concentraciones, las manifestaciones, la colocación de carteles y pancartas, demostrando que existía un profundo malestar social por este tema que debía ser objeto de algún tipo de respuesta pública. Se fue así produciendo un cambio en la actitud de la clase política respecto de este fenómeno que les llevó a pasar de la tolerancia más absoluta a la más abierta beligerancia.

No obstante, el simple cambio de actitud de las autoridades públicas no resultaba suficiente para solventar el problema creado por años de pasividad y complacencia, por cuanto persistía el escollo fundamental: la necesidad de encontrar la forma de afrontar y resolver el fenómeno del *botellón* sin causar con ello un problema de orden público o provocar una quiebra en las relaciones intergeneracionales.

Algunos Ayuntamientos optaron por aprobar ordenanzas de convivencia que prohibían el consumo de alcohol en las vías públicas; mientras que otros decidieron habilitar espacios para que los jóvenes pudieran beber y divertirse sin molestar al vecindario. En la mayoría de los casos estas experiencias resultaron fallidas ante la falta de colaboración de la juventud y por la ausencia de una verdadera voluntad municipal para imponer sus decisiones coactivamente.

Ante esta tesitura, y como respuesta al creciente clamor vecinal, algunos Ayuntamientos optaron por impedir físicamente el acceso de la juventud a los lugares de *botellón* más conflictivos, mediante el vallado o cerramiento de los espacios públicos en que se celebraban. Sin embargo, esta solución lo que consiguió realmente fue trasladar el problema a otra nueva ubicación –elegida por los jóvenes e igualmente conflictiva- y además conllevó una limitación en el uso y disfrute por la ciudadanía de lo que anteriormente eran espacios públicos abiertos a todas las personas.

Dado el fracaso de estas medidas y ante la necesidad de dar una respuesta a las demandas de la ciudadanía, muchos Ayuntamientos optaron por trasladar el problema a otras instancias administrativas, especialmente a la Junta de Andalucía, demandando del organismo autonómico una solución normativa a su proclamada falta de habilitación competencial para afrontar el problema.

En un principio la Comunidad Autónoma rechazó asumir responsabilidades en este tema insistiendo en que se trataba de una cuestión de índole local a la que los Ayuntamientos debían dar un respuesta desde su propio ámbito competencial. No obstante, la persistencia del problema y el creciente clamor de unos Ayuntamientos que se veían impotentes para solucionarlo, determinó finalmente a la Junta de Andalucía a atender la demanda municipal elaborando una norma que dejara claras las reglas del juego convivenciales en los espacios públicos y habilitara a los Ayuntamientos para imponerlas coactivamente.

Y es en este contexto en el que se aprueba la Ley 7/2006, de 24 de Octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, que pronto sería popularmente conocida como *Ley Antibotellón*.

Las consecuencias de la Ley 7/2006 sobre el ocio juvenil.

Durante 2011 esta Institución ha desarrollado una investigación para conocer como ha evolucionado el ocio juvenil en Andalucía desde la entrada en vigor de la Ley 7/2006. A estos efectos, se han analizado los efectos y consecuencias de la aplicación de esta Ley en los municipios andaluces de más de 50.000 habitantes, tratando de evaluar cual ha sido el impacto de la misma sobre las formas de ocio imperantes entre la juventud.

El resultado de esta investigación ha sido la elaboración de un Informe Especial que ha sido presentado ante el Parlamento de Andalucía en Enero de 2012 y que lleva por título: *La incidencia en el ocio juvenil en Andalucía de la Ley 7/2006 (Ley Antibotellón)*.

En dicho Informe se señala que la decisión de elaborar y aprobar esta Ley era vista con abierto escepticismo por parte de quienes consideraban que la misma era tan inútil como innecesaria, y que sólo serviría para enmascarar la incapacidad de los poderes públicos para afrontar el problema y para confundir a la opinión pública con el juego de enredos de los repartos competenciales.

En este sentido, no fueron pocas las personas que señalaron que la *Ley Antibotellón* no aportaba ni un ápice competencial a los Ayuntamientos que éstos no tuvieran anteriormente, ni recogía ninguna nueva limitación o prohibición que no estuviera antes contemplada en ordenanzas y reglamentos locales. Por ello, auguraban que la norma autonómica o bien fracasaría del mismo modo que habían fracasado las reglamentaciones locales o bien se aplicaría a costa de crear un grave conflicto social y convivencial con la juventud.

Sin embargo, para sorpresa de propios y extraños, lo cierto es que la *Ley Antibotellón*, no solo fue objeto de general aplicación y acatamiento en la mayoría de los municipios andaluces, sino que además, a modo de *bálsamo de fierabrás*, posibilitó que la aplicación de las nuevas regulaciones, prohibiciones y limitaciones se llevase a cabo prácticamente sin incidentes y sin que se produjeran los temidos enfrentamientos sociales.

Realmente podríamos hablar del mágico influjo de una Ley cuando comprobamos cómo su mera aprobación fue capaz de generar un estado de opinión entre quienes eran sus destinatarios que propició que lo que antes resultaba inaceptable, se acatase sin discusión y sin especiales resistencias.

Es cierto que no en todos los lugares de Andalucía la *Ley Antibotellón* tuvo los mismos efectos o consiguió los mismos resultados, de hecho hay municipios en Andalucía que siguen teniendo hoy en día graves problemas con el fenómeno del *botellón*. Pero no es menos cierto que en la mayoría de estos casos el fracaso de la norma ocurrió, o bien porque las autoridades municipales renunciaron a aplicarla por razones de política municipal, o bien porque la aplicación se efectuó de una forma inadecuada. De lo que no tenemos constancia es de casos en que la aplicación de la norma haya devenido imposible por la oposición de la juventud o porque su aplicación hubiera conllevado enfrentamientos o conflictos de orden público.

La gran virtualidad que ha tenido la *Ley Antibotellón* es que la cobertura que tuvo en los medios de comunicación su proceso de elaboración y aprobación permitió crear un estado de opinión entre la juventud y entre la ciudadanía que les llevó al convencimiento de que la Ley en ciernes supondría la ilegalización del consumo de alcohol en la vía pública y la imposición de graves sanciones a quienes incumpliesen esta prohibición. Esta concienciación general sobre los efectos y consecuencias de la nueva Ley propició que, cuando finalmente se aprobó la misma, nadie se cuestionara la necesidad de acatarla.

Transcurridos seis años desde su entrada en vigor, y a la luz de la investigación realizada para el Informe Especial podemos decir que la Ley ha sido positiva por cuanto en la práctica totalidad de los municipios investigados nos han reconocido que la situación actual en relación al ocio juvenil es considerablemente mejor que la que existía en 2006 cuando se aprobó la norma.

El elemento determinante para considerar positiva la aplicación de la Ley 7/2006 estriba en la evolución experimentada por el fenómeno del ocio juvenil conocido como *botellón*, que ha pasado de ser un fenómeno prácticamente incontrolado y generador de graves conflictos entre la ciudadanía, a convertirse en una práctica sujeta a un férreo control

o incluso haber sido erradicada como forma de ocio de la vida de algunos municipios andaluces.

De hecho el factor más valorado entre los responsables municipales consultados respecto el cambio experimentado por el fenómeno del *botellón* tras la aplicación de la Ley 7/2006 es el hecho de que esta forma de ocio haya dejado de ser un motivo de continuas protestas, denuncias y conflictos ciudadanos.

La clave, por tanto, del éxito de la Ley 7/2006 es que en aquellos municipios donde la misma se ha aplicado correctamente -que han sido la mayoría-, se ha producido un cambio radical en la práctica del *botellón* al someter el ocio juvenil a una normas y unas reglas de obligado cumplimiento que han supuesto en la práctica la erradicación del *botellón* espontáneo e incontrolado como forma de ocio habitual para los jóvenes en los fines de semana.

Esto no significa que no existan actualmente en el territorio andaluz botellones incontrolados, de hecho siguen produciéndose, lo que ocurre es que ahora se trata normalmente de situaciones muy puntuales y de escasa duración, generalmente se trata de *microbotellones* que surgen durante los fines de semana y los días festivos en alguna calle o plaza y que no permanecen activos, por regla general, mas allá del tiempo que tarda la policía local en responder con contundencia a la denuncia de algún ciudadano.

También constituyen una excepción a la regla general que hemos enunciado los denominados macrobotellones, una variante del *botellón* como forma de ocio, que se ha extendido por la práctica totalidad de los municipios andaluces en los últimos años provocando la preocupación de muchos responsables municipales, y cuyas principales notas son su carácter esporádico, su ubicuidad, su imprevisibilidad y, sobre todo, su difícil control.

La situación actual del ocio social: nuevas realidades, nuevos retos.

Como señalábamos anteriormente, la evolución del ocio social en nuestra Comunidad ha estado muy ligado a la propia evolución del ocio juvenil, por lo que las consecuencias de la aplicación de normas como la Ley 7/2006, específicamente orientada a regular el ocio juvenil, ha tenido ineludiblemente una incidencia directa en todas las formas de ocio, incluidas las protagonizadas por las personas adultas.

En este sentido, la positiva evolución mostrada en relación al fenómeno del *botellón* tras la aplicación de la Ley 7/2006 ha propiciado que la percepción ciudadana acerca del ocio social haya experimentado también una evolución positiva, como lo demuestra el descenso habido en el número de conflictos y protestas sociales relacionados con prácticas inadecuadas de ocio.

No obstante, aun cuando este problema pueda considerarse que ha experimentado una notoria mejoría respecto a la situación existente hace varios años, lo cierto es que últimamente parece detectarse un nuevo repunte de los conflictos relacionados con el ocio social y un incremento de las denuncias relacionadas con malas prácticas de ocio. En efecto, si observamos la actualidad a la luz de las quejas recibidas durante 2012, comprobaremos que, al socaire de la crisis económica y con la excusa de la nueva legislación antitabaco, vuelven a surgir problemas que ya parecían solventados y olvidados.

En este sentido, el denominado *ecobarómetro*, que refleja por orden de importancia los problemas ambientales que más preocupan a la ciudadanía, vuelve a situar

en un lugar preferente a las molestias por los ruidos y suciedades derivados de las prácticas de ocio, algo que no ocurría desde la época más álgida del *botellón* incontrolado. Del mismo modo, las consecuencias de las malas prácticas de ocio vuelven a convertirse en el *leit motiv* de un número importante de las quejas y denuncias que presentan los ciudadanos y ciudadanas andaluzas ante esta Institución.

No se trata solo de conflictos o problemas relacionados con el ocio juvenil, sino que en gran medida son problemas asociados a unas nuevas pautas de ocio en las que los adultos, no solo los jóvenes, tienen una presencia muy destacada.

La causa más directa de este resurgir de los conflictos convivenciales relacionados con el ocio social podemos encontrarlo en la reaparición de un fenómeno que parecía superado hace ya años y que, teniendo en cuenta la edad de muchos de los que lo protagonizan, cuesta seguir denominando como “*movida juvenil*”.

Nos referimos a la recuperación de unas formas de ocio, que recuerdan épocas anteriores, y que se concretan en la ocupación de la calle, concretamente de las zonas aledañas a los establecimientos de hostelería, por parte de grupos de personas que conversan en voz alta y consumen todo tipo de bebidas, con las consiguientes molestias que ello genera a las personas que residen en los edificios más cercanos a estos puntos de concentración.

El origen de esta nueva situación podemos situarlo, en alguna medida, en los meses posteriores a la aprobación de una nueva norma, la denominada “Ley Antitabaco” (Ley 42/2010, de 30 de Diciembre), ya que a consecuencia de la misma se incrementaron notoriamente las licencias de veladores concedidas por los Ayuntamientos a los propietarios de establecimientos de hostelería que deseaban de este modo dar respuesta a las demandas de su clientela fumadora y evitar su marcha hacia otros establecimientos que ofrecían este servicio.

La disposición de los Ayuntamientos a facilitar el otorgamiento de estas nuevas licencias se ha visto notoriamente incentivada como consecuencia de la crisis económica, ya que se considera que esta medida no solo beneficia a un sector económico como es el de la hostelería que resulta clave en una economía de servicios como la andaluza, sino que además redunda en importantes ingresos para las exhaustas arcas municipales.

De hecho, esta buena disposición de los Ayuntamientos ha sido tal que en muchos casos la flexibilidad en la interpretación de las normas que regulan el otorgamiento de este tipo de licencias para satisfacer las peticiones recibidas, ha alcanzado niveles tales que podemos hablar de una clara desvirtuación del espíritu e incluso de la letra de dichas normas. Asimismo, debemos denunciar la excesiva tolerancia mostrada por muchos Ayuntamientos con los flagrantes incumplimientos de estas normas por parte de responsables de hostelería con escasos escrúpulos y demasiado afán de lucro.

En efecto, la tramitación de las quejas recibidas nos ha permitido conocer supuestos de otorgamiento de licencias de veladores para establecimientos –bares con música, discotecas- que lo tienen expresamente vedado por la vigente legislación sobre espectáculos públicos y actividades recreativas. Asimismo, se ha convertido en práctica frecuente el otorgamiento de licencias de veladores en zonas declaradas como acústicamente saturadas, obviando totalmente las limitaciones reglamentariamente estipuladas para este tipo de zonas hasta tanto se mejore la calidad acústica en las mismas. De igual modo, hemos podido conocer de licencias otorgadas para la instalación de veladores en aceras cuyas reducidas dimensiones apenas si permiten el paso de los

peatones, incumpliendo claramente las exigencias mínimas de las propias ordenanzas municipales.

De otro lado, resulta sorprendente la tolerancia mostrada por algunos Ayuntamientos con los establecimientos que, con la excusa de una mejor atención al cliente consumidor de tabaco, colocan sin licencia alguna taburetes, toneles o mesas altas, junto a la entrada del establecimiento, propiciando así que los mismos se conviertan en lugar de reunión de los parroquianos del bar, sean o no fumadores. Asimismo, es preocupante al proliferación de denuncias ciudadanas contra establecimientos que colocan un número de veladores que supera con creces el de los autorizados por la licencia municipal, sin que los responsables de su inspección y control parezcan mostrar mucha diligencia en impedir o sancionar estas prácticas.

Pero uno de los aspectos que mayor inquietud nos causan de este nuevo panorama del ocio social es comprobar la extrema lasitud con que algunos Ayuntamientos controlan el cumplimiento por los establecimientos de hostelería de la normativa que les impide expedir bebidas para su consumo fuera de los propios establecimientos, salvo que se haga en terrazas y veladores debidamente autorizados.

A este respecto, nos preocupa comprobar cómo las calles de algunas ciudades andaluzas está volviendo a recuperar la imagen que tenían antaño, durante la época de la llamada *“movida juvenil”*, que como muchos recordarán se caracterizaba por las aglomeraciones masivas de personas consumiendo bebidas en los alrededores de bares y establecimientos de ocio, con las consiguientes molestias e inconvenientes para vecinos y viandantes.

Esta imagen que parecía erradicada con la aprobación, primero, de las normas que restringían la posibilidad de expender bebidas para su consumo en la calle y, posteriormente, con la prohibición por la Ley 7/2006 del consumo de bebidas en espacios públicos, parece estar volviendo a nuestras ciudades y a nuestras calles y plazas. Y lo hace, al socaire de lo que consideramos como permisividades y tolerancias mal entendidas, y peor aplicadas. Lo que nos obliga a recordar, a quienes parecen haberlo olvidado, las graves molestias que estas prácticas de ocio ocasionan a las personas que residen en estas zonas, los graves conflictos sociales que generan y lo difícil que resulta erradicarlas una vez que se han asentado en el imaginario colectivo como pautas sociales toleradas.

Ante la situación que nos describen las quejas que vienen recibándose, y teniendo en cuenta las obligaciones que nos impone nuestra Ley reguladora, esta Institución se está viendo obligada a ejercitar con firmeza su labor de supervisión de la actuación de las Administraciones Públicas para tratar de poner coto a aquellas actuaciones públicas que vulneran o se exceden de lo permitido en las normas que resultan de aplicación.

En este sentido, en el presente Informe se da cumplida cuenta de las numerosas actuaciones realizadas ante diferentes autoridades municipales para tratar de corregir decisiones y conductas que entendíamos inadecuadas y de las que hemos tenido conocimiento a raíz de las numerosas quejas recibidas.

No obstante, no basta con la intervención de esta Institución para poner coto al repunte de las prácticas indebidas de ocio, sino que es necesario que exista también una voluntad real de solucionar este problema por parte de los responsables políticos. En este sentido, consideramos necesario pedir, encarecidamente, a las autoridades competentes que no repitan los errores del pasado y aprendan de la experiencia para adoptar las

medidas que permitan encauzar antes de que sea tarde estas formas indebidas de ocio social.

Propuestas para compaginar una forma de entender el ocio con los derechos propios de una sociedad avanzada.

Aparte de realizar esta labor de supervisión y control de la legalidad, esta Institución entiende que debe ser también tarea suya el tratar de encontrar fórmulas que posibiliten mejorar la normativa que regula las prácticas de ocio social, de forma que la misma permita compatibilizar la protección del derecho al descanso de la ciudadanía con la pervivencia de formas de ocio que son consustanciales a nuestra propia idiosincrasia.

En efecto, creemos que la protección del derecho de las personas al descanso y a la salvaguarda de su intimidad personal y familiar no tiene que estar necesariamente reñida con la pervivencia de formas de ocio que están profundamente arraigadas en nuestra tradición y forman parte de nuestro acervo cultural.

Entendemos que el rigor en la aplicación de unas normas que hacen posible la pacífica convivencia ciudadana, no tiene porque llevar implícita la erradicación absoluta de unas prácticas de ocio que son perfectamente acordes con nuestra idiosincrasia y con nuestra manera de entender la diversión.

No pretendemos que se haga una aplicación poco rigorista de las normas que regulan el ocio social, en absoluto, lo que pretendemos es que se modifiquen dichas normas para hacerlas más versátiles, incluyendo una regulación abierta y flexible que propicie dar diferentes respuestas a situaciones que son objetivamente diferentes.

Así, no entendemos por qué deben regir las mismas limitaciones y prohibiciones para un establecimiento de ocio ubicado en una zona residencial que para uno ubicado en una zona comercial o industrial, cuando es evidente que las molestias y afecciones a los derechos de terceras personas son muy diferentes en un caso y en otro.

No comprendemos por qué no es posible que un establecimiento con música y cocina pueda tener una terraza con veladores y permanecer abierto hasta altas horas de la noche, si el mismo está situado en una zona cuyo uso predominante no es residencial y, por tanto, no causa problemas o afecciones a los derechos de terceros residentes.

Creemos que la normativa vigente, sin perder un ápice de su capacidad de salvaguarda y tutela del derecho al descanso de la ciudadanía, podría flexibilizar sus disposiciones para posibilitar a los responsables municipales una aplicación de la misma mas adaptada a la realidad de las diferentes situaciones que debe regular.

En este contexto es donde debemos situar las aportaciones realizadas durante 2011 y 2012 por esta Institución con el objetivo de introducir modificaciones en algunas de las normas que regulan las actividades de ocio al objeto de posibilitar una mejor adecuación de las mismas a la realidad social.

En este sentido, nos interesa reseñar aquí algunas de las propuestas que hemos sugerido a los poderes públicos para hacer compatibles los derechos de todas las partes afectadas. Unas sugerencias que, lamentablemente, no han tenido hasta ahora la acogida que esperábamos de los responsables interpelados. Estas propuestas pueden resumirse de la siguiente forma:

- De una parte, que las terrazas de veladores sean sometidas a un procedimiento de prevención ambiental específico ya que no tiene sentido que la actividad desarrollada en el interior de los establecimientos hosteleros sí lo esté y que no ocurra lo mismo con las terrazas, cuando éstas constituyen en la mayoría de los casos el mayor foco de ruido.
- De otra parte, que los horarios de apertura y cierre de los establecimientos se modulen en atención al uso predominante del suelo en el que se ubiquen, de forma que en zonas residenciales estos horarios sean mucho más limitados que en zonas donde no se vean peligrar los derechos de vecinos y vecinas.
- Finalmente, que el régimen de la instalación de terrazas de veladores vaya igualmente relacionado con los usos predominantes del suelo en el que se ubique el establecimiento, de forma que en zonas de uso residencial resulte mucho más restringido que en otras en las que tal uso no sea el que predomine.

Tenemos intención de seguir insistiendo en la oportunidad y la viabilidad de esta propuestas y confiamos en que finalmente sean aceptadas por quienes tienen la potestad de implementarlas jurídicamente, ya que estamos plenamente convencidos de que es posible preservar nuestras formas tradicionales de ocio y conseguir a la vez un ocio social mas respetuoso con el medio ambiente y con los derechos de la ciudadanía.

Algunas consideraciones sobre la llamada “Ley de Tasas judiciales”.

Antes de su aprobación, vencido ya el mes de Noviembre de 2012, la aparición del proyecto y su rápida tramitación parlamentaria, suscitaban numerosas reacciones de protesta en diferentes ámbitos y la llegada a la Institución de las primeras quejas. Nos referimos a la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, “por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses”:

Popularizada su identificación como Ley de Tasas Judiciales, desde su aparición hemos venido recibiendo una serie de quejas, tanto de particulares como de Instituciones, muy críticas con el texto legal que nos ocupa. Citaremos, con obligada brevedad, lo que dicen algunas.

Así, por ejemplo, un abogado de Sevilla, argumentaba:

“El Tribunal Constitucional, siguiendo a los tribunales europeos, sólo admite las tasas cuando por su importe no impidan el acceso a la jurisdicción por motivos económicos y ése va a ser el efecto sin ninguna duda. En Civil cualquier pleito civil normal y corriente costará 2.000€ y bastante más solo la demanda (efecto de la tasa variable, conforme al sistema de 300€ de tasa fija, más el 0,5% de la “cuantía procesal”, es decir, del interés económico del pleito, por demanda en “juicios ordinarios”), con análogas cantidades en contencioso-administrativo; y en la jurisdicción social el trabajador o el pensionista para recurrir una sentencia desfavorable pagará 500€.

Se pretende que abonen esas tasas en todas las jurisdicciones excepto la penal todas las personas físicas sin derecho a justicia gratuita (el doble del IPREM por unidad familiar, poco más de 1.000€/mes) y jurídicas. Única excepción: el Estado en todas sus formas, y el Fiscal. Por materia ni siquiera

excluido Derecho de Familia, salvo menores y alimentos. ¿Quién hay en España que pueda pagar 2.000 y 3.000 euros que resultan en cuanto hay un inmueble por medio o una reclamación de indemnización por muerte, o hasta los 400€ de mínimo de cualquier pleito sin cuantía, y ello constando solo primera instancia? No desde luego las familias que malviven con 1.100€ al mes; pero tampoco la gran masa de clase media”.

Con parecida argumentación, un abogado almeriense concluía: *“Es el fin de Derecho del Consumo y de la protección contra la arbitrariedad del Estado que confiere la jurisdicción contencioso-administrativa (¿quién recurrirá una expropiación injusta o reclamará por error médico en la Sanidad Pública, teniendo que poner de su bolsillo esas cuantías elevadísimas, o quién recurrirá una multa de tráfico arbitraria de 200 € cuando tiene que pagar casi el doble?); y en Derecho Civil, la ley del más fuerte. Ante la impunidad para el Estado y para el más poderoso, decir que volvemos a situación preconstitucional es decir muy poco”.*

Y entre las institucionales, nos han llegado sendas mociones plenarias de la Diputación Provincial de Huelva, y de los Ayuntamientos de Morón de la Frontera (Sevilla) y Nerva (en Huelva), entre otras.

La de la corporación provincial citada consistía en una moción aprobada por mayoría, cuyo texto no se nos envió, acompañada de un acuerdo por el que se instaba tanto a la Defensora del Pueblo de España, como al Defensor del Pueblo Andaluz, *“a la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre sobre Tasas Judiciales”.*

La moción del Ayuntamiento de Nerva (Huelva), por su parte, se expresaba en términos muy duros sobre las cuantías de las principales tasas, calificándolas de *“expropiación que impide el acceso de la ciudadanía a la Justicia y niega la tutela judicial efectiva”.* Y añadía: *“Es una Ley muy meditada, creada para favorecer a los sectores económicos y sociales más elitistas de este país. Por ello, todo el sector de la justicia se opone a la misma, desde el Tribunal Supremo hasta los procuradores, pasando por asociaciones de jueces y abogados. La califican como una Ley meramente recaudatoria, donde se describe que las razones del ciudadano para acceder a la Justicia son por capricho y donde se vulnera el derecho a la tutela judicial generando una justicia para ricos y otra para pobres”.*

Y concluían manifestando que *“creemos que uno de los deberes del Defensor del Pueblo es estar en la defensa del 80% de la ciudadanía que se va a ver afectada por esta grave subida de las tasas e intentar que se pueda corregir una ley que impide que los ciudadanos accedan a la Justicia y a la Igualdad a través de una tasa expropiatoria con las clases medias a favor de las clases más ricas”.*

Finalmente, la extensa moción enviada por el Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla), tras su aprobación mayoritaria, se extendía, entre otras consideraciones, sobre el carácter universal e incondicionado de las tasas de modo que afectan a derechos fundamentales como los de igualdad y tutela judicial efectiva, así como a los tratados y convenios internacionales suscritos por España en materia de acceso a la justicia, y así citaban: *“Los artículos 14 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de Diciembre de 1966 (BOE núm. 103 de 20 de Abril de 1977), conocido como la Declaración de Nueva York, establecen la igualdad de “Todas las personas ante la Ley y Cortes de Justicia”; igualdad que se cercena cuando se impide el acceso a la justicia a*

aquellos interesados que no pueden hacer frente a la elevada cuantía de las tasas judiciales.

El artículo 9 (apartados 3, 4 y 5) del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de Junio de 1998 (BOE núm. 40 de 16 de Febrero de 2005). Éste impone la obligación de que los procedimientos judiciales de impugnación de “acciones u omisiones” de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental” ... sean “objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo” y exige además la eliminación de los obstáculos económicos que obstaculicen el acceso a la justicia. Evidentemente, un sistema jurisdiccional que exija el previo depósito de una tasa “no retornable” de una cuantía de entre 440 y 10.350 € en primera instancia y con independencia de los costes de la defensa y representación procesal (y aún en el caso de que los profesionales renunciaren a sus honorarios) infringe estos preceptos”.

Asimismo indicaban que “Si bien el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor del sistema de tasas judiciales, se ha referido exclusivamente a personas jurídicas y no físicas, y aún así señala que la cuantía de las tasas no puede ser tan elevada que obstaculice o impida el acceso a la justicia. Se trata de un criterio compartido en el marco de la Unión Europea tal y como la consagra en el artículo 47 de la Carta de los derechos fundamentales, y en esta misma línea se ha pronunciado también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”.

Y concluían: “Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia no cabe seguir hablando de unas tasas de despreciable cuantía que se exige únicamente a sociedades con un volumen de facturación superior a 8 millones de euros, sino por el contrario de tasas de elevadísimo importe exigibles a todas las personas jurídicas o físicas con independencia de su capacidad económica sin más excepciones subjetivas que los beneficiarios de la justicia gratuita; cuantías excesivas que en la práctica viene a impedir el acceso a la jurisdicción, por lo que dicha Ley no supera el canon de constitucionalidad en los términos expuestos.

Tal y como ya se ha manifestado el Tribunal Constitucional en la reciente sentencia de 29 de Octubre de 2012:

“si se mostrase que la cuantía de la tasa resulta tan elevada que impide “en la práctica” el ejercicio del derecho fundamental o la obstaculiza en un caso concreto en términos irrazonables, si cabría considerarla como incompatible con el art. 24.1 C.E.”.

Con independencia del contenido de éstas y otras quejas similares, queda meridianamente claro que la tramitación y aprobación parlamentaria de la Ley 10/2012, conocida, como antes dijimos, como “Ley de Tasas Judiciales”, ha sido objeto de extendidas críticas no sólo por parte de los grupos políticos de la oposición, sino también por parte de entidades y organismos representativos de la abogacía española y de otras profesiones liberales, a quienes no se habría dado participación alguna en su elaboración.

En primer lugar, se ha criticado haber llevado a cabo una tramitación “meteórica” del proyecto, hurtando el debate en el Pleno del Congreso, mediante la aprobación del texto en Comisión parlamentaria y su pase al Senado, donde tuvo lugar su aprobación en un clima de crispación y confrontación política.

En otro orden de cosas, habría que destacar el hecho de que la Ley 10/2012 reimplanta en España las tasas judiciales con un carácter general, tras su supresión por la Ley 25/1986, de 24 de Diciembre, de “Supresión de las Tasas Judiciales”, para propiciar “que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que sea su situación económica o su posición social”, como expresaba su exposición de motivos.

Decimos esto porque la ley cuestionada, en el primer renglón de su Preámbulo, cita a la Ley 53/2002, de 30 de Diciembre como restauradora en España de las tasas judiciales, lo que dicho así no es enteramente cierto, puesto que sólo las restableció respecto de empresas y sociedades de elevada facturación, quedando exentas de las mismas la mayoría de entidades y empresas y, lo que es más importante, todas las personas físicas (artículo 35 de la Ley 53/2002).

Tampoco la aludida –en el mismo Preámbulo- Ley 4/2011, de 24 de Marzo, reinstaura con carácter general ninguna tasa judicial salvo para el conocido como “proceso monitorio europeo”, que tiene por objeto la reclamación de deudas transfronterizas.

En consecuencia, es la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, la que, tras 26 años, reinstaura en España, con carácter general, las tasas judiciales, asignándoles, además, cuantías tan elevadas que más que el meramente recaudatorio, parecen pretender un efecto disuasorio que podría colisionar frontalmente con derechos de protección constitucional.

Así, y aunque esta ley establece determinadas exenciones objetivas de las tasas judiciales en algunas materias y declara exentos de las mismas a las personas a quienes se haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, estimamos que con la extensa implantación de las tasas en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo en el penal, y con la elevada cuantía de las mismas, se podría estar vulnerando el artículo 24.1 de la Constitución Española en cuanto al acceso de todas las personas a la tutela judicial efectiva, o al menos, entorpeciendo el ejercicio de este trascendental derecho de acceso a los juzgados y tribunales.

Asimismo, la igualdad de todos los españoles ante la ley, que consagra el artículo 14 del Texto Constitucional, podría quedar en entredicho, si, dada la extensión de las tasas y su elevada cuantía, amplios sectores de la población especialmente golpeados por la crisis, que, sin embargo, no alcanzan a ser titulares de la justicia gratuita, quedasen fuera del ejercicio de ese derecho constitucional al no poder abonar las tasas establecidas.

Incluso la dicción literal del artículo 119 de la Constitución podría invitar a la declaración de inconstitucionalidad de esta ley puesto que exige que la justicia sea gratuita cuando así lo disponga la ley “y, *en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar*”.

Por todo ello, una Institución cuya encomienda no es otra que la defensa de derechos de protección constitucional no puede dar su aprobación a una norma que pone en cuestión el que supone el libre y universal acceso a la jurisdicción.

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS
QUEJAS

I.- PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO.

1. Introducción.

Como viene siendo habitual, en este apartado del Informe damos cuenta de las actuaciones llevadas a cabo – a instancias de partes y actuaciones de oficio durante el ejercicio de 2012- y relativas al personal del sector público andaluz, incluyendo en el mismo a la Administración de la Comunidad Autónoma, a las Entidades Locales Andaluzas y sus respectivos entes instrumentales.

Ponemos de manifiesto que la crisis económica ha tenido especial reflejo en muchas de las quejas que se han tramitado en este sector, a pesar de ser reiterativo (la causa) por su reseña en otros apartados, es una realidad, lamentablemente.

En este sentido, es obligada la referencia a la intensa y prolija producción legislativa del año, tanto en el ámbito estatal como autonómico -como recogemos en apartado siguiente- por cuanto se adoptaron una serie de medidas que afectaron de forma directa al personal del sector público de Andalucía.

Seguidamente, nos proponemos dar cuenta de los temas que durante este año han generado más conflictividad, o que por su temática o por el número de personas afectadas merecen ser destacados: disconformidad con la actuación por parte de las comisiones de baremación en bolsas y/o procesos selectivos; derechos de carácter económicos –como los retrasos y demoras en el pago de retribuciones-, condiciones de trabajo de los Médicos Especialistas Internos Residentes; expedientes de regulación de empleo en la Administración Local; la ampliación de la jornada a 37,5 horas semanales; la supresión de la paga extraordinaria de navidad; los despidos de colectivos de apoyos a las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo –Asesores y Promotores de Empleo; suspensión del pago de las ayudas al estudio y becas; conciliación de la vida laboral y familiar y jubilación LOGSE, entre otras.

Así, de entre las distintas cuestiones que se relacionan en el apartado anterior y que han ilustrado las quejas recibidas en esta Institución durante este año 2012, nos proponemos dar cuenta de aquellas quejas que por la relevancia del asunto tratado, de la resoluciones, en su caso, formuladas, o por la importancia o trascendencia del resultado de nuestra actuación, merecen ser tratadas.

Iniciativas legislativas limitativas del gasto público y sus efectos en el empleo público.

En el breve contexto temporal 2010-2012, y de manera especial en el ejercicio de 2012, se han producido iniciativas legislativas, con un marcado carácter de excepcionalidad y urgencia, como lo demuestra la modalidad de decretos-leyes utilizada en su mayoría, que han supuesto no solo una regresión retributiva sino también una alteración sustancial de las condiciones de trabajo que a lo largo de décadas se habían paulatinamente consolidado en el ámbito del empleo en el sector público, como lo demuestran normas como las que siguen:

De ámbito estatal, merece nuestra reseña:

- El Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y correlativo traslado al ámbito de Andalucía por Decreto-Ley 2/2010, de 28 de Mayo, por el que se adoptan medidas urgentes

en materia de retribuciones, modificando en este sentido las retribuciones establecidas para dicho ejercicio en la Ley 5/2009, de 28 de Diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

- El Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre (y su posterior versión en Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), en el que aparte de adoptar la medida de congelación de las retribuciones para el 2012 (también congeladas en el 2011 tras la reducción del 2010 y la práctica congelación del 2009 - con un crecimiento del 0,3 por ciento) y de la práctica paralización de las ofertas de empleo público, a excepción de algunos sectores, entre los que se encuentra el educativo, si bien reduciendo la tasa de reposición docente queda reducida al 10%, se adopta una reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, estableciendo una jornada ordinaria no inferior a las 37 horas y 30 minutos en promedio semanal.

A este incremento general de jornada hay que añadir al incremento de la jornada lectiva del personal docente no universitario establecida por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de Abril, con un mínimo de 25 horas semanales en educación infantil y primaria y de 20 horas en las restantes enseñanzas, así como la no cobertura de las bajas inferiores a diez días lectivos.

- El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad._

- En la línea de los años precedentes, el Gobierno viene insistiendo en las medidas de contención de los gastos públicos, entre ellos los relativos a los gastos del personal.

Así, el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, establece que en el año 2012, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de Diciembre de 2011.

Igualmente se dispone que durante el ejercicio 2012 no podrá realizarse aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Por otro lado, a lo largo del ejercicio 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores, limitación que también alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien la congelación de la oferta de empleo público no será de aplicación determinados sectores y administraciones en los que la tasa de reposición se fija en el 10 por ciento. Además, fija la jornada de trabajo del sector público estatal en treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

- La posterior Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 reproduce estas mismas medidas.

En primer lugar, se regula con carácter básico la incompatibilidad de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares que perciben determinados ex altos cargos de carácter básico, con el objeto de que se perciba esta prestación sólo en el supuesto de que el ex alto cargo no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada.

La medida se aplicará a los altos cargos de todas las Administraciones públicas, incluyendo los que prestan sus servicios en el sector público, entendiendo también por tal la actividad desarrollada por los miembros electivos de las Cortes Generales, Asambleas legislativas autonómicas y de las Corporaciones locales, órganos constitucionales, incluidos el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

Se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria del mes de Diciembre y la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de Diciembre. Las cantidades derivadas de esa supresión podrán destinarse en ejercicios futuros a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que incluyan la contingencia de jubilación, siempre que se prevea el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en los términos y con el alcance que se determine en las correspondientes leyes de presupuestos.

También se posibilita, en este caso con carácter excepcional, la suspensión o modificación de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, sólo cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Este mecanismo ya estaba previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público y la modificación que ahora se introduce no hace sino aclarar su ámbito de aplicación y homogeneizar su tratamiento, con independencia de que los acuerdos hayan sido adoptados en el ámbito de las mesas generales de negociación o a través de la negociación colectiva de personal laboral. En todo caso, se entenderá, entre otras causas o circunstancias, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.

A este respecto debe destacarse que la Ley 3/2012, de 6 de Julio (con su antecedente Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de Febrero), en su Disposición adicional segunda, relativa al despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público (arts. 51 y 52 c) del Estatuto de los Trabajadores), en lo que se refiere a las causas económicas circunscribe el supuesto para los casos de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente (si se produce durante tres trimestres consecutivos) para la financiación de los servicios públicos (situación en la que se encuentran inmersas actualmente la práctica mayoría de las Administraciones Públicas, habilitándolas para la aprobación de planes de ajuste que justifican, entre otras medidas, la aprobación de planes de regulación de empleo del personal laboral público).

Se reducen los días de libre disposición, se suprimen los días adicionales por antigüedad tanto en el caso de las vacaciones como en el de los días por asuntos particulares y se suspenden los pactos y acuerdos que contradigan estas disposiciones, homogeneizando a la par el régimen de permisos para el personal de todas las Administraciones Públicas.

Con la misma finalidad de racionalizar el gasto de personal, se limita el número de días de asuntos particulares y de días adicionales a los de libre disposición que puedan haber establecido las Administraciones Públicas y se adoptan medidas con la misma finalidad en relación con el personal laboral, así como respecto de las vacaciones.

Igualmente, en materia de tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, dispensas de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se limitan los actualmente existentes a los

estrictamente previstos por la normativa laboral, favoreciendo el incremento de los tiempos de trabajo destinados directamente al servicio público.

Se modifica temporalmente el régimen retributivo del personal incluido en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal, sin perjuicio de que se establece un mandato dirigido a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal. Así, cada Administración Pública determinará, respecto del personal a su servicio, los complementos retributivos que en concepto de mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social corresponda en las situaciones de incapacidad temporal. En todo caso, cuando se trate de una incapacidad temporal por contingencias comunes, se impone unos determinados límites respecto a dichos complementos, según tramos de tiempo (tres primeros días, del cuarto al vigésimo y a partir del vigésimo primero).

Finalmente, la edad de jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, será la que prevean en cada momento las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria, en su modalidad contributiva, es decir, sin coeficiente reductor por razón de la edad.

En el ámbito autonómico andaluz, conviene destacar:

El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de Marzo de 2012, en el que se revisa el objetivo de estabilidad presupuestaria para Andalucía, situándolo en un -1,5% del PIB regional, y la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, impone a las Comunidades Autónomas la obligación de respetar un límite máximo de déficit, un crecimiento limitado del gasto público, así como un objetivo de deuda, todo ello acompañado de un detallado mecanismo sancionador en caso de incumplimiento.

Este nuevo objetivo de estabilidad presupuestaria requiere la necesaria adopción de medidas que afectan al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el presente año tanto en su escenario de gastos como en el de ingresos.

En este sentido, el Consejo de Gobierno, el 15 de Mayo de 2012, aprobó la Propuesta del Plan Económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014, en el que se incorporan las medidas de recorte del gasto, de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas, decididas por la Administración General del estado, así como las medidas que derivan de la rebaja en la cofinanciación de programas de gasto prevista en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del estado para 2012 que afectan al Presupuesto de Andalucía.

La mencionada Propuesta del Plan económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014 fue examinada para su aprobación en la sesión del Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el día 17 de Mayo.

Tras las debidas modificaciones introducidas como consecuencia de las observaciones puestas de manifiesto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha considerado idóneas las medidas contenidas en la Propuesta del Plan económico-Financiero de Reequilibrio 2012-2014 presentado por la Comunidad de Andalucía y adecuadas sus previsiones a los objetivos fijados. Posteriormente, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 22 de Mayo, se aprobó el referido Plan.

- El Decreto Ley 1/2012, de 19 de Junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el Reequilibrio Económico Financiero de la Junta de Andalucía.

Bajo esta coyuntura, las Comunidades Autónomas han visto reducirse sustancialmente sus ingresos, situación agravada, además, por las restricciones para la obtención de recursos en los mercados financieros, adversa coyuntura en la que han de continuar prestando los servicios públicos fundamentales a la par que cumplir con los objetivos de consolidación fiscal exigidos a la Comunidad Autónoma.

Respecto a las medidas en materia de personal, se adoptan diversas medidas relativas a las retribuciones, jornada de trabajo, vacaciones y permisos.

Así, se reducen las retribuciones de los altos cargos y personal de alta dirección de las entidades instrumentales y consorcios, así como del personal funcionario y laboral de todo el sector público andaluz.

Resaltar que algunas de las medidas adoptadas en materia de personal tienen como objeto la armonización de las condiciones de trabajo de los empleados de las entidades instrumentales y consorcios con los de la Administración General de la Junta de Andalucía; tanto en el ámbito retributivo como respecto al régimen de las vacaciones y permisos.

Con respecto a la jornada laboral del personal del sector público andaluz, se establece una jornada ordinaria de trabajo de 37 horas y media semanales en cómputo anual. En relación con la jornada del personal docente no universitario, se aplica la medida establecida en el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de Abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Se modifican el régimen de las vacaciones y los permisos del personal funcionario y laboral del sector público andaluz y de los consorcios.

Por último, se adoptan otras medidas relativas a la jubilación anticipada, acción social, sustituciones del profesorado, oferta de empleo público, crédito horario de los representantes sindicales y ayudas a organizaciones sindicales.

Tras la publicación de Decreto-Ley, fueron numerosas las peticiones dirigidas a este Comisionado para que instase formalmente a la Defensora del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad (entre otros, por el Sindicato de Enfermería), petición que no fue considerada por cuanto, con carácter general no apreciamos motivo de inconstitucionalidad en las medidas que en materia de personal del sector público andaluz se adoptan por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de Junio, especialmente en lo referido a la reducción retributiva y a las modificaciones de las condiciones de trabajo, respondiendo todas ellas a situaciones extraordinarias y urgentes para atender los compromisos que en materia de estabilidad presupuestaria disponen normas de rango superior.

No obstante, en relación a la reducción de jornada y correlativa reducción de retribuciones del personal sin vinculación de carácter permanente, debieran clarificarse las razones o motivos que justifiquen un tratamiento diferenciado respecto al personal con vínculo permanente, así como del tratamiento diferenciado dentro de los distintos colectivos que integran el personal no permanente en atención a la distinta naturaleza del vínculo (funcionarial, estatutaria o laboral), e incluso a la especificidad de la relación funcionarial.

Sin perjuicio de ello, consideramos oportuno trasladar a dicha instancia nuestras reflexiones atendiendo a los principios de cooperación y colaboración que ordenan las relaciones de ambas instituciones.

Finalmente, por la Defensoría Estatal se nos comunicó compartir en su totalidad el informe emitido por este Comisionado, resolviendo no presentar el recurso de inconstitucionalidad contra dicha norma.

- El Decreto-Ley 3/2012, de 24 de Julio, por el que se modifica el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de Junio, y se adapta al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio.

- Como la propia exposición de motivos señala, la modificación que introduce este nuevo Decreto-Ley 3/2012 respecto al anterior 1/2012 trae causa en la aprobación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto-Ley 20/2012, norma estatal que en relación a la supresión de la paga extraordinaria de Diciembre de 2012 se suma a la anteriormente suprimida por el Gobierno andaluz respecto a la paga extraordinaria correspondiente al mes de Junio de 2012, solapamiento que pretende evitar el decreto-Ley 3/2012, evitando así “un efecto multiplicador no deseable y una merma excesiva en sus condiciones de trabajo en general, y salariales en particular”, tal y como expresa dicho preámbulo.

- En congruencia con esta declaración, el nuevo Decreto-Ley deroga la disposición derogatoria única en sus apartados 3 a 11 y 13, disponiendo que “para el año 2012” queda sin efecto la aplicación de los preceptos relativos a la reducción salarial antedicha (apartados 4 y 5 del art. 6, arts. 7 a 11 y 24), todos ellos relativos a la reducción salarial correspondiente a la paga de Junio de 2012, y remitiéndose a las retribuciones de los empleados públicos de la Administración general, personal docente no universitario y personal del Servicio Andaluz de Salud, que sus retribuciones para el 2012 se ajustarán a lo dispuesto en el art. 2, apartados 1, 2.1 y 2.2 del real Decreto-Ley 20/2012 (y en lo referente al personal al servicio de la Administración de Justicia –art. 10- a lo dispuesto en el apartado 3.3 y disposición final sexta), y en lo que atañe al personal de las entidades instrumentales (art. 24) a lo establecido en el art. 2, apartados 1, 2.2, 3 y 5 del citado Real Decreto-Ley.

- En lo que se refiere a la adaptación en materia de vacaciones y permisos (objeto de nueva regulación en el Estatuto Básico del Empleado Público por la modificación operada por el Real Decreto-Ley 20/2012, el Decreto-Ley 3/2012, se remite a dicha nueva regulación («Las vacaciones y permisos del personal referido en los artículos 26, 27, 28, y 29 se ajustarán a lo dispuesto en los artículos 48 y 50 del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por el artículo 8 del real Decreto-Ley 20/2012»).

En el mismo sentido, en relación al complemento por incapacidad temporal, se modifica el art. 14 del Decreto-Ley 1/2012 a la nueva regulación básica operada a este respecto por el art. 9 del Real Decreto-Ley 20/2012.

Conviene significar que citado Decreto-Ley 1/2012 fue convalidado en sede parlamentaria, por Resolución de 2 de Julio de 2012, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada los días 27 y 28 de Junio (BOJA de 12 de Julio), y se tramitó posteriormente como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, convirtiéndose en 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 y que con respecto a las medidas en materia de personal en el sector público andaluz, son recogidas en su Capítulo III.

Igualmente merece reseña singular la nueva organización territorial de la Administración Andaluza tras la celebración de las Elecciones Andaluzas del 25 de Marzo de 2012 y, la constitución del nuevo Gobierno Andaluz.

Siguiendo el mandato constitucional y estatutario, y considerando la coyuntura económica y social que favorece la revisión de paradigmas de actuación tradicionales y su evolución hacia modelos acordes y adaptados a la situación actual, el nuevo Gobierno surgido tras la celebración de las Elecciones Andaluzas del 25 de Marzo de 2012, aprobó el Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de Mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, mediante el que se procedía a realizar una redistribución competencial y una reducción del número de Consejerías con el propósito de alcanzar la optimización de los recursos públicos, la coherencia en la actuación administrativa y un satisfactorio servicio a la ciudadanía.

Tras dicha reestructuración, se aprobó la renovación del modelo de Administración andaluza a través del Decreto-ley 2/2012, de 19 de Junio, por el que se modifica la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial, que recogió en materia de organización administrativa periférica las disposiciones establecidas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de Mayo de 2012, que aprobó el Plan Económico-Financiero de reequilibrio 2012-2014 de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Mediante el Decreto 342/2012, de 31 de Julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, se vienen a desarrollar normativamente ambos modelos que recoge en su articulado, para establecer de manera clara, uniforme y homogénea la existencia de esos dos paradigmas de organización territorial provincial, la regulación de estructuras ya existentes y regladas como las Delegaciones del Gobierno y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías y regula ex novo otras como las Delegaciones territoriales y las Secretarías Generales Provinciales de las Consejerías.

Establecidos así los dos modelos sobre los que puede estructurarse la Administración periférica territorial provincial de la Junta de Andalucía y configurado el marco legal en el que puede desarrollarse cualquiera de los dos modelos organizativos, el ejecutivo andaluz apuesta por el modelo de organización territorial provincial estructurado sobre las Delegaciones del Gobierno y las Delegaciones territoriales, impulsado por la actual coyuntura económica y social y con el convencimiento de alcanzar de esta forma una mayor racionalidad en el gasto público y la configuración de una Administración autonómica dinámica y resolutive en el servicio diario a la ciudadanía.

Para poner en funcionamiento este modelo se mantienen las Delegaciones del Gobierno, aunque se potencia su papel como primera autoridad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la provincia, integrando en ellas los servicios periféricos de las Consejerías de Administración Local y Relaciones Institucionales, de Justicia e Interior y de Hacienda y Administración Pública.

Asimismo se crean cinco Delegaciones Territoriales, de las cuales tres desarrollarán en la provincia competencias de una sola Consejería dado el importante volumen competencial que dichas Consejerías han asumido mediante el Decreto del Presidente 3/2012. Son las Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y de Salud y Bienestar Social.

Por su parte, las otras dos Delegaciones Territoriales, en aras a lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos públicos y persiguiendo el acercamiento real

de la Administración al ciudadano, integrarán los servicios periféricos de dos Consejerías. estas Delegaciones territoriales son la de Educación, Cultura y Deporte y la de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio.

En línea con estas medidas de racionalización económica, administrativa y de servicio público, el máximo órgano técnico sectorial de cada Consejería en la provincia será la Secretaría General Provincial, órgano desempeñado por personal funcionario. De esta forma, además de reducir el gasto público a través de la reducción del número de altos cargos, se consigue la profesionalización de los servicios prestados a la sociedad.

A fin de adecuar la acción administrativa se procedió a la reestructuración de las Consejerías a través del Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de Mayo, con la creación de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía y la Administración de la Junta de Andalucía organizarla en las Consejerías de la Presidencia e Igualdad; Administración Local y Relaciones Institucionales; Justicia e Interior; Educación; Economía, Innovación, Ciencia y Empleo; Hacienda y Administración Pública; Fomento y Vivienda; Agricultura, Pesca y Medio Ambiente; Salud y Bienestar Social; Turismo y Comercio y Cultura y Deporte.

Actuaciones de Oficio.

En materia de Empleo Público debe reseñarse las actuaciones de oficio iniciadas en relación con la constitución de Bolsas de Empleo en el sector público andaluz **queja 12/4385** y **queja de 12/5323**, como medida para paliar la falta de oferta de empleo público.

La publicación y entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, de carácter básico y aplicable a todas las Administraciones en algunas de sus previsiones, viene a suponer, la “congelación” y/o “suspensión” del acceso al empleo público durante 2012 –y, posiblemente para el ejercicio siguiente, como mínimo-, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores (art.3.1), y la contratación de personal temporal, nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales (art. 32).

Siendo las contrataciones temporales en el sector público –en los casos reseñados- una de las vías que posibilitan que un buen número de ciudadanos demandantes de empleo encuentren temporalmente un trabajo, es el momento de que los instrumentos reguladores de este acceso y desempeño temporal (Bolsa de Empleo) se adecuen, más si cabe, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

La constitución de bolsa de trabajo puede considerarse como una institución jurídica normal que se ajusta a derecho y que los tribunales la aceptan como uno de los medios más favorables para poder cubrir transitoriamente los puestos de trabajo cuando razones de urgencia y necesidad así lo aconsejen.

Respecto a posibles irregularidades en procesos selectivos iniciamos una actuación de oficio ante la Universidad de Granada, en relación con la valoración de la fase de concurso en las convocatorias efectuadas para cubrir plazas de diversas categorías profesionales, **queja 12/1911**.

En relación con la demora en el pago de retribuciones a los Bomberos del Parque de Jerez, realizamos de oficio la **queja 12/5677**, ante el Consorcio Provincial de Bomberos de la Provincia de Cádiz.

También iniciamos actuaciones de oficio ante el Servicio Andaluz de Salud, **queja 12/1390** dirigida al Distrito de Atención Primaria de Sevilla, relativa a la problemática que afectaba a los profesionales de un centro de salud de un barrio conflictivo de Sevilla, al reducirse el servicio de vigilancia; **queja 12/5531** dirigida a la Dirección de Profesionales, relativa a la disminución de la retribuciones del personal eventual del Servicio Andaluz de Salud; **queja 12/6043** dirigida a la Dirección de Profesionales, relativa al retraso en la publicación de la resolución de adjudicación de plazas del proceso selectivo de Técnicos de Salud. Especialistas en Medicamentos; **queja 12/6071**, en relación con la ampliación de la jornada laboral a 37,5 horas semanales en la Administración Sanitaria y, **queja 12/6466**, por la situación laboral que afecta a los antiguos MIR, quienes han tomado la decisión de acogerse al derecho a iniciar una huelga, consecuencia de los recortes de sus retribuciones y en su formación profesional.

En materia de personal docente, promovimos de oficio la **queja 12/1485**, dirigida a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, relativa a la problemática que afectaba a los docentes que ejercía como maestros de Educación Infantil, con destino en el Programa de Compensación Educativa "Preescolar en Casa", a los que no se les reconocía el desempeño de la función tutorial

Respecto al grado de colaboración de los organismos y entidades administrativas competentes en materia de función pública, tanto los de la Administración Autonómica, como los correspondientes a las Administraciones Locales, y sus entes instrumentales, prestaron una colaboración eficiente en la gestión de las quejas.

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 denegación de la solicitud de adaptación tramitada por una opositora discapacitada, dirigida a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, en el curso de la **queja 08/2798**.

- Relativa a la preselección de Candidatos por el SAE para nombramiento de Funcionarios Interinos al Servicio de la Administración de Justicia de Andalucía, dirigida a los Consejeros de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, y de Justicia e Interior, en el curso de la **queja 09/5336**.

- Resolución relativa al error en la confección del autobaremo en el desarrollo del procedimiento selectivo para la provisión de plazas básicas vacantes de Técnicos Especialistas en Documentación Sanitaria, dirigida a la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del Servicio Andaluz de Salud, en el curso de la **queja 10/3074**.

- Resolución relativa al período por el que habrá de prorrogarse el nombramiento como director de un centro educativo, dirigida a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, en el curso de la **queja 10/3238**.

- Resolución relativa a las irregularidades producidas en el desarrollo del procedimiento selectivo para el acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, en el turno de reserva para personas discapacitadas, dirigida a la Dirección General de

Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Educación en el curso de la **queja 10/4520**.

- Resolución relativa al procedimiento selectivo para la contratación temporal de Promotores de Empleo (Orientadores) en el marco de las medidas para fomentar la creación de empleo aprobadas por Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de Diciembre, dirigida a la Dirección-Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 11/0744**, a la que fueron acumulada la **queja 11/1396 y queja 11/1509**.

Resolución relativa al reconocimiento del tiempo de servicios prestados como Concejales electos dirigida a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, en el curso de la **queja 11/1753**.

- Resolución relativa a retrasos en el pago de sueldos y salarios de los empleados municipales y la aprobación del correspondiente Plan de Disposición de Fondos, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), en el curso de la **queja 11/3982**.

- Resolución relativa a las condiciones, derechos y deberes de los empleados laborales en entidades instrumentales de la Junta de Andalucía, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 11/4628**.

Resoluciones que sí han obtenido respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas (art. 32.1).

Seguidamente, y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 32.1 de nuestra Ley reguladora, damos cuenta de las resoluciones formuladas y que fueron aceptadas por las autoridades afectadas:

- Resolución relativa al abono, a los funcionarios de carrera de la Administración de Justicia en Andalucía mientras se encuentre en situación de incapacidad temporal, de la diferencia entre las prestaciones económicas que reciba del régimen de Seguridad Social al que estuviera acogido y las retribuciones fijas y periódicas en su vencimiento que tuviera acreditadas en el mes en que se produjo la baja, dirigida a la Secretaría General para la Administración Pública, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y a la Secretaría General de Justicia, de la Consejería de Gobernación y Justicia, en el curso de la **queja 09/6111**.

- Resolución relativa a la publicidad de Reglamento Municipal de Funcionarios, dirigido a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla), en el curso de la **queja 10/4676**.

- Resolución relativa a la revisión de retribuciones conforme al marco de legalidad de referencia -leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado y Estatuto Básico del Empleado Público fundamentalmente- dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla), en el curso de la **queja 11/2257**.

Resolución relativa a descubierto de cotizaciones a la Seguridad Social a favor de empleado público, por el incumplimiento por la Administración de sus obligaciones en relación con las cotizaciones debidas y de ingreso de las cuotas y recargos correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social, dirigida al Viceconsejero de Salud, en el curso de la **queja 11/3569**.

- Resolución relativa a los requisitos establecidos en las normas vigentes al objeto de eximir de las pruebas de aptitud física, examen médico y psicotécnicas a los funcionarios de carrera, en servicio activo, de los Cuerpos de las Policías Locales y demás Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado que concurran a los procedimientos de selección de acceso, por el sistema de turno libre, a las categorías de los Cuerpos de las Policías Locales de Andalucía, dirigida a la Viceconsejería de Gobernación y Justicia, en el curso de la queja **11/3916**.

- Resolución relativa a la falta de abono de la indemnización por invalidez a empleado municipal y aprobación del Plan de Disposición de Fondos para abono de la misma, como responsable subsidiario de la entidad aseguradora por entidad aseguradora CASER, ante la falta de pago de pólizas aseguradoras por parte municipal, en el curso de la queja **11/4687**.

- Resolución relativa al procedimiento de selección para el nombramiento de funcionarios interinos, dirigida a la Secretaria General para la Administración Pública, a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo y a la Dirección General del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, en el curso de la queja **11/4941**.

- Resolución relativa a la contratación laboral temporal por empleados públicos: Comisión Local ad hoc, dirigida al Ayuntamiento de Antequera, en el curso de la queja **11/5783**.

- Resolución relativa a la adaptación -de tiempo y medios- de las pruebas selectivas, para cubrir plazas de Auxiliar Administrativo, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la queja **11/6303**.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Administración General de la Junta de Andalucía.

2. 1. 1. Acceso, Provisión y Carrera.

El expediente de **queja 11/1922** fue promovido por varios funcionarios de carrera de la Administración Local destinados actualmente en la Administración de la Junta de Andalucía con objeto de que la Consejería competente en materia de función pública se posibilitase su integración en la función pública de la Administración de la Junta de Andalucía, al encontrarse destinados en la misma desempeñando puestos de trabajo con carácter definitivo.

En base a nuestra experiencia con ocasión de expedientes similares promovidos en ejercicios anteriores, así como las actuaciones precedentes llevadas a cabo por la Administración autonómica, este Comisionado hacía las siguientes consideraciones:

Primero.- Los interesados son funcionarios de la Administración Local pertenecientes a Cuerpo funcional de una Corporación Local, en un caso, y a la Escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal, en otros, y vienen ocupando todos ellos, con carácter definitivo, puestos de trabajo en la Administración de la Junta de Andalucía, a los que accedieron mediante provisión ordinaria por concurso de méritos o por libre designación regulados en 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

Segundo.- La Disposición transitoria séptima de la Ley 6/1985, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía integró a los funcionarios propios de las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía que, a su entrada en vigor, se encontrasen desempeñando puestos de trabajo en la Administración de la Junta, en la Función Pública de la Administración autonómica, adquiriendo la condición de funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía, integrándose plenamente en su organización y Cuerpos y quedando con respecto a su Corporación Local de origen en la situación de servicio en la Comunidad Autónoma.

Tercero.- Al amparo de dicha previsión, la Circular de la Consejería de Presidencia de 21 de Enero de 1986 (BOJA nº 9, de 1 de Febrero) reguló el procedimiento de integración, sin más trámite que el deber de que los funcionarios interesados expresasen su interés en la integración dentro de los plazos que la propia Circular establecía al respecto. Cabe indicar además que el punto 4º de la referida Circular permitía plenamente la integración de los funcionarios pertenecientes a los entonces denominados Cuerpos Nacionales de Administración Local.

Cuarto.- La Disposición Adicional 11ª de la Ley 7/1996, de 31 de Julio, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, abrió un nuevo proceso de integración de los funcionarios de otras Administraciones Públicas que se encontrasen prestando servicios en la Junta de Andalucía.

En desarrollo de dicha previsión, la Orden de la Consejería de Gobernación de 16 de Diciembre de 1996 articuló dicho proceso, señalando únicamente como requisitos:

a) Que los mencionados funcionarios, entre los que se hallaban los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, hubiesen ingresado en sus Cuerpos o Escalas de procedencia mediante el sistema de oposición o concurso-oposición) Que se encontrasen en situación de servicio activo en la Administración de la Junta de Andalucía o en alguna de las situaciones que se consideran asimiladas a ella (servicios especiales; comisión de servicios o excedencia por cuidado de hijos)

c) Que hubiesen desempeñado puestos de trabajo en la Administración General de la Junta de Andalucía cuyos sistemas de provisión ordinaria sean el concurso de méritos o la libre designación durante un período temporal de al menos dos años continuados o cuatro con interrupción.

Cumpliendo tales requisitos, y formulando naturalmente la solicitud de integración, ésta se producía de manera automática, al tratarse, como reconocía el art. 4.3 de la Orden citada, del ejercicio de una potestad reglada.

Quinto.- Finalmente, la Orden de la Consejería de Justicia y Administración Pública de 10 de Febrero de 2004 (BOJA nº 47, de 9 de Marzo) culminó, en desarrollo de lo previsto por la Disposición Adicional 3ª de la Ley 18/2003, de 29 de Diciembre, de medidas fiscales y administrativas, el último proceso de integración acaecido hasta la fecha, en unos términos y con unos requisitos íntegramente coincidentes a los que señalaba la Orden de 16 de Diciembre de 1996, ya expuesto en el punto anterior.

Sexto.- Desde aquella fecha de la Ley 18/2003, la Administración de la Junta de Andalucía ha venido incorporando nuevos funcionarios de otras Administraciones Públicas, ocupando los respectivos puestos de trabajo con carácter definitivo a los que accedieron

mediante provisión ordinaria por concurso de méritos o por libre designación regulados en el Decreto 2002/2004.

Entre otros funcionarios incorporados a la Administración autonómica se encuentran, principalmente, funcionarios procedentes de la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter estatal y funcionarios propios de las Corporaciones Locales de Andalucía y, en menor número, de otras Administraciones como de la Estatal y de Comunidades Autónomas.

Séptimo.- La Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, fomenta, por un lado, la movilidad voluntaria de funcionarios de carácter interadministrativo, y tiende, por otro lado, a la estabilización de todo el personal que presta servicios en una Administración Pública.

Los anteriores asertos resultan además reforzados por el principio de estabilización e integración del personal que para cada Administración consagra el Estatuto del Empleado Público. Así, el propio art. 84.3 del Estatuto favorece la permanencia en la Administración de destino de “los funcionarios de carrera que obtengan destino en otra Administración Pública a través de los procedimientos de movilidad”, ya que, en los supuestos de cese o supresión del puesto de trabajo, dicha Administración “deberá asignarles un puesto de trabajo conforme a los sistemas de carrera y provisión de puestos vigentes en dicha Administración”, lo que implica, en suma, otorgar a los funcionarios afectados el mismo tratamiento que a los funcionarios propios, lo que prueba, a nuestro juicio, plenamente el principio de plena integración del que parte el Estatuto del Empleado Público.

Octavo.- Considerando que una integración plena en la organización de la Función Pública de la Comunidad Autónoma Andaluza permitiría ejercer el derecho que tiene todo funcionario a la promoción profesional dentro de la organización de que se trate, sin que ello suponga en ningún caso, un incremento de los gastos de personal del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En caso contrario, continuarían cercenados derechos como acceso a otros Cuerpos funcionariales -mediante promoción interna-, limitada 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 funcionarios de otras Administraciones Públicas, según la Relación de Puestos de Trabajo son escasos en el conjunto de la Administración Andaluza.

Por cuanto antecede, y en aplicación de nuestra Ley reguladora formulamos a la Secretaría General para la Administración Pública, Sugerencia para que promoviese las actuaciones oportunas para, mediante la disposición legal correspondiente, habilitar la integración de los funcionarios de otras Administraciones Públicas que se encuentren prestando servicios en la Junta de Andalucía, en el momento de su entrada en vigor, estableciendo, en su caso, en su reglamento de desarrollo los requisitos de haber ingresado en sus Cuerpos o Escalas de procedencia mediante el sistema de oposición o concurso-oposición y se encuentren en situación de servicio activo en la Administración de la Junta de Andalucía o en alguna de las situaciones asimiladas a ella.

Lo anterior por las razones motivadas y previo acuerdo adoptado por la Mesa Sectorial de Administración de la Junta de Andalucía, en ejercicio de las atribuciones que le

confieren los artículos 36 y siguientes de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

En respuesta a nuestro posicionamiento por la Secretaría General para la Administración Pública, se informa que en la actualidad no existe norma con rango de ley que habilite proceso de integración de dichos funcionarios; en consecuencia, con dicha respuesta resulta que no se acepta la Sugerencia formulada por este Comisionado cuyo objeto era, precisamente, que desde la Consejería se promoviese las actuaciones oportunas para, mediante la disposición legal correspondiente, en este caso, norma con rango de ley, habilitase la integración de los funcionarios de otras Administraciones Públicas que se encontrasen prestando servicios en la Junta de Andalucía.

Por noticias publicadas en la prensa andaluza, este Comisionado tuvo conocimiento de que los trabajadores de la Residencia Tiempo Libre de La Línea de la Concepción, dependiente de la Junta de Andalucía, habían iniciado un encierro indefinido como medida de protesta por las últimas decisiones de la administración autonómica, entre ellas, la de adelantar el cierre temporal, así como el despido de 27 eventuales de una plantilla de 128 operarios. Dichos hechos, motivaron de oficio la **queja 12/5675**, a la que posteriormente fueron acumuladas: **queja 12/5612; queja 12/5620; queja 12/5621; queja 12/5651 y queja 12/5750**).

Al parecer, la misma situación se habría producido igualmente en otras Residencias de Tiempo Libre como la de Punta Umbria, Marbella y Almería.

Como así consta en la información recibida desde la Viceconsejería del Departamento, las Residencias de Tiempo Libre, como otros programas de la Junta de Andalucía, se han visto afectadas por los recortes del Plan Económico Financiero de Reequilibrio 2012-2014 aprobado por el Consejo de Gobierno Andalúz, -que ha supuesto de hecho la minoración de créditos en aras de lograr el cumplimiento del objetivo de estabilidad-, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria del Gobierno de la Nación.

Por ello, y a través de Resolución de 2 de Octubre de 2012, la Dirección General de Relaciones Laborales tuvo que declarar la finalización de la temporada 2012 el día 8 de Octubre para las Residencias de Tiempo Libre de Aguadulce, La Línea, Marbella y Punta Umbría, en las que, al tratarse de Residencias ubicadas en el litoral, se modificó el calendario de cierre de la temporada de verano.

La incidencia de estos recortes en los trabajadores de estas Residencias, alcanzaba a la totalidad de los 473 trabajadores de Residencias del litoral: 283 fueron reubicados, 80 fijos discontinuos cesaron en su actividad, hasta que se vuelvan a abrir de nuevo los centros y los restantes 110 trabajadores, permanecen en las Residencias en labores de mantenimiento y vigilancia hasta el próximo año cuando se retome la temporada.

En consecuencia, y considerando la información recibida, las aportaciones de los trabajadores, las disposiciones vigentes de aplicación y, en todo caso, constatando que con las medidas adoptadas se garantizaban los derechos de los trabajadores, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, al tiempo de que instábamos a los responsables de la Consejería, a adoptar cuantas medidas fueran necesarias para mantener la Red de Residencias de Tiempo Libre

2. 1. 2. Derechos y Deberes.

En la **queja 12/2778**, a la que fueron acumuladas: **queja 12/2668**, **queja 12/2674**, **queja 12/2948** y **queja 12/2955** se pedía a esta Defensoría que instara al Gobierno Andalúz la revocación del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprobó el Plan Económico Financiero de Reequilibrio de la Junta de Andalucía 2012-2014, en lo que respecta al recorte de personal.

Al mismo tiempo, se pedía trasladar estas peticiones a los distintos Grupo Políticos del Parlamento de Andalucía, con objeto de crear una Comisión de Investigación.

Atendiendo a la petición formulada, enviamos la misma a la Presidencia del Parlamento para su entrega a los Grupos Parlamentarios Popular Andalúz, Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria de Andalucía.

En la **queja 12/3785**, un sindicato del ámbito sanitario andalúz, solicitaba de manera explícita instar la interposición de Recurso de Inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de Junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio-financiero de la Junta de Andalucía.

Atendiendo en sus propios términos la petición dirigida, esta Institución analizó las cuestiones presentadas por la parte promotora del escrito dando lugar a la elaboración del Informe que puede ser consultado en la web oficial de la Institución.

Conforme señala el artículo 26 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, el Defensor del Pueblo Andalúz, tras informar y conocer la opinión de los miembros de la Junta de Coordinación, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 20.1 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, acordó formalmente no instar el Recurso de Inconstitucionalidad solicitado, en los términos que se argumenta en dicho Informe.

No obstante esta Defensoría trasladó a la Excm. Sra. Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, tanto el escrito de queja como el informe mencionado en aras a los principios de colaboración y cooperación que regulan las relaciones de ambas instituciones.

En respuesta del mismo, la Alta Comisionada de las Cortes Generales nos comunicó que compartía plenamente la decisión adoptada por el Defensor del Pueblo Andalúz de acuerdo con los fundamentos contenidos en el citado Informe.

Al expediente de queja 12/3785, fueron acumulados los siguientes expedientes: **queja 12/5611**, **queja 12/3158**, **queja 12/3242**, **queja 12/2671**, **queja 12/2672**, **queja 12/3339**, **queja 12/3342**, **queja 12/3343**, **queja 12/3346**, **queja 12/3347**, **queja 12/3508**, **queja 12/3513**, **queja 12/3514**, **queja 12/3515**, **12/3600**, **12/3661**, **12/3800**, **queja 12/3811**, **queja 12/3819**, **queja 12/3820**, **queja 12/4009**, **queja 12/4011**, **queja 12/4051**, **queja 12/4278**, **queja 12/4621**, **queja 12/4854**, **queja 12/5534**, **queja 12/5611**, **queja 12/5613**, y **queja 12/6174**.

Desde mediados del mes de Julio de 2012, se reciben en la Institución peticiones de empleados públicos andaluces solicitando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, peticiones que decidimos acumular en la **queja 12/4388**, hasta un total de 85 peticiones y otros tantos escritos, en concreto 54, que acumulamos a la **queja 12/5803**, sin contar numerosas peticiones que formalmente no pudimos considerar queja por diversos motivos ajenos a la Institución y que incluimos como asuntos generales.

Ante dichas peticiones, hicimos saber a los interesados que, al afectar el asunto a un órgano de la Administración Pública Estatal, como era caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, su resolución no era competencia de esta Institución del Defensor del Pueblo Andalúz, conforme a los arts. 1.1 y 10.1 de la Ley 1 de Diciembre de 1.983, por la que se rige, y sí, por el contrario, del Defensor del Pueblo Estatal.

A este respecto, y en relación con las peticiones formuladas, pusimos en conocimiento de la Defensora del Pueblo Estatal los hechos denunciados quien, con fecha 15 de Octubre de 2012, dictó Resolución acordando no interpone el recurso de inconstitucionalidad solicitado.

Asimismo, la Defensoría Estatal formuló a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Recomendación para que se interpretaran las previsiones del Real Decreto-ley en lo referido a la supresión de la paga extraordinaria o equivalente del mes de Diciembre de 2012, de acuerdo con la doctrina constitucional, restringiendo su aplicación a la cuantía no devengada de la misma referida al momento en que se publicó la medida. Y, además, se concretase el destino de las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria o equivalente en ejercicios futuros habilitando fórmulas adicionales a las aportaciones a planes de pensiones y contratos de seguro colectivos, de modo que puedan beneficiarse de tales retornos la totalidad de empleados públicos afectados por la medida.

Todo ello sin perjuicio de cualesquiera otras actuaciones que la Secretaría de Estado juzgase convenientes para la mejor aplicación de la medida, sopesándose la posibilidad de introducir modificaciones en el Real Decreto-ley para concretar su alcance y para ampliar las fórmulas de resarcimiento futuro ofertando a los afectados la posibilidad de optar entre las mismas.

Con objeto de conocer los instrumentos, procedimiento y criterios establecidos para seleccionar personal con carácter temporal para cubrir puestos vacantes del sector público, o para aquellas necesidades de efectivos derivadas de la ejecución de Programas de fomento de empleo y, en cualquier caso, la necesidad de efectuar contrataciones temporales de personal, se iniciaron de oficio la **queja 12/4385** y **queja 12/5323** ante las autoridades responsables de las entidades públicas andaluzas: Administración de la Junta de Andalucía –Administración, Justicia, Salud, Educación, SAE- así como de Entidades Locales.

Las circunstancias especiales que concurren en la sociedad española en general, y andaluza en particular, la existencia de riesgo de quiebra social debido a la situación económica y a la cruda realidad definida por la elevada tasa de desempleo con la que nos encontramos, son muchos los ciudadanos que orientan su búsqueda de un empleo en el sector público andalúz que integran, principalmente, las Entidades Locales andaluzas, junto con la Administración de la Junta de Andalucía y sus respectivos entes instrumentales.

La publicación y entrada en vigor del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, de carácter básico y aplicable a todas las Administraciones en algunas de sus previsiones, viene a suponer, la “congelación” y/o “suspensión” del acceso al empleo público durante 2012 –y, posiblemente para el ejercicio siguiente, como mínimo-, salvo la que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores (art.3.1), y la contratación de personal temporal, nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán

a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales (art. 32).

Siendo las contrataciones temporales en el sector público –en los casos reseñados- una de las vías que posibilitan que un buen número de ciudadanos demandantes de empleo encuentren temporalmente un trabajo, es el momento de que los instrumentos reguladores de este acceso y desempeño temporal (Bolsa de Empleo) se adecuen, más si cabe, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

La constitución de bolsa de trabajo puede considerarse como una institución jurídica normal que se ajusta a derecho y que los tribunales la aceptan como uno de los medios más favorables para poder cubrir transitoriamente los puestos de trabajo cuando razones de urgencia y necesidad así lo aconsejen.

Este sistema de creación de bolsas de trabajo o empleo resulta el sistema más adecuado para la selección del personal temporal (interino o laboral temporal) a medida que surjan las necesidades de efectivos. Así, para su constitución y para atender los principios constitucionales ya citados, se debería llevar a cabo una convocatoria pública, valoración de méritos, realización de ejercicios, etc., en las que el mérito y la capacidad de los aspirantes sirva para obtener una posición u otra dentro de la lista (relación).

Al margen de esas Bolsas de empleo, bien cuando éstas no existen o se han agotado, los gestores de recursos humanos del sector público acuden a la intermediación del Servicio Andaluz de Empleo para cubrir sus necesidades de efectivos (sustituciones, vacantes, etc).

Conforme a las previsiones legales al respecto y, en tanto en cuanto la intermediación, básicamente considerada, supone la realización de un conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los trabajadores que buscan un empleo, adecuado a sus características y formación y, facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades.

En ocasiones se nos plantean numerosas denuncias o quejas en relación con la actuación de intermediación de los Servicios Públicos de Empleo, cuando el empleador es una Administración o Entidad Local (Diputaciones, Ayuntamientos , o un ente a ellas vinculado), mediante contratos laborales ajenos a las ofertas públicas de empleo.

Del resultado de las actuaciones realizadas y de las resoluciones adoptadas, daremos cuenta en el próximo Informe Anual.

2. 1. 3. Condiciones de Trabajo.

Las actuaciones realizadas en la **queja 09/2652**, inicialmente datan del ejercicio de 2009, y de aquellas resultó un primer archivo de la misma por causa ajena a esta Institución. No obstante, será a principios del 2012 cuando nuevamente el funcionario afectado se dirige a este Comisionado instando a la reapertura de su expediente relativo a la situación de acoso laboral que venía sufriendo en su destino en el equipo del Programa Andaluz de Salud Mental y acoso que se evidenciaba en la absoluta exclusión del mismo, sobre la que hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- El acoso laboral en la Administración.

La Constitución Española reconoce como derechos fundamentales de los españoles la dignidad de la persona, (artículo 10), así como la integridad física y moral sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 15), y el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (artículo 18); y encomienda al tiempo a los poderes públicos, en el artículo 40.2, el velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

En desarrollo de los anteriores principios, en los primeros meses del año 2007 se promulga, entre otras, la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en cuyo artículo 95, punto 2, se tipifica como falta disciplinaria de carácter muy grave, el acoso laboral (artículo 95.2, letra o).

El repudio de estas conductas ha sido igualmente sancionado en la reciente reforma del Código Penal, a través de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de Junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de Noviembre, que señala, en su preámbulo XI, que «dentro de los delitos de torturas y contra la integridad moral, se incrimina la conducta de acoso laboral, entendiendo por tal el hostigamiento psicológico u hostil en el marco de cualquier actividad laboral o funcionarial que humille al que lo sufre, imponiendo situaciones de grave ofensa a la dignidad».

También en el ámbito europeo son múltiples las referencias al acoso en el lugar de trabajo, de las que destacamos la Resolución del Parlamento Europeo sobre el acoso moral en el lugar de trabajo (2001/2339) que, entre otras cosas, recomienda a los poderes públicos de cada país la necesidad de poner en práctica políticas de prevención eficaces y definir procedimientos adecuados para solucionar los problemas que ocasiona.

Por Resolución de 5 de Mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 6 de Abril de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado (BOE núm. 130, de 01/06/2011), se aprueba el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Administración General del Estado. Se establece como modelo a utilizar por los distintos Departamentos y organismos públicos de la Administración General del Estado para la prevención y actuación ante casos de acoso laboral.

Dicha Resolución, concreta la definición de acoso laboral con un listado de referencia de conductas que son, o no son, acoso laboral, tomando para ello como referencia el Criterio Técnico 69/2009, sobre las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de acoso y violencia en el trabajo. Así, son conductas consideradas como acoso laboral, entre otras (...) el dejar al trabajador de forma continuada sin ocupación efectiva, o incomunicado, sin causa alguna que lo justifique”.

Es cierto que esta regulación (Protocolo) solo es de aplicación directa a la Administración General del Estado pero, sin embargo, que duda cabe que es una referencia para conceptualizar y concretar estas conductas de acoso, en las demás Administraciones que no disponen de desarrollo normativo al respecto.

En este sentido, la Instrucción 3/2007, de la, Secretaría General para la Administración Pública, de 10 de Julio de 2007, sobre aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General de la Junta de Andalucía, por la que se adoptan criterios generales de interpretación para asegurar la aplicación homogénea, dispone, en relación con el régimen disciplinario que continúa vigente, en todo lo que no resulte incompatible con lo dispuesto en el Título VII del EBEP, la regulación efectuada por el Reglamento Disciplinario de los funcionarios de la Administración General

del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de Enero. Y, de acuerdo con el ya citado art. 95.2 EBEP, se consideran faltas muy graves del personal funcionario, entre otros, el acoso laboral.

Todas estas referencias e iniciativas no hacen sino plantear la actualidad de esta problemática, y recoger y trasladar al ámbito de la función pública la necesidad de hacer frente a la misma. Por un lado, enfatizando la no aceptabilidad de las conductas de acoso en el trabajo, y por otro y de forma coherente, planteando acciones de prevención y de sanción de las mismas cuando estas se produzcan.

A partir de la expresión acoso laboral (o «acoso moral o psicológico en el trabajo» –en su terminología inglesa, «mobbing») se ha definido como «la exposición a conductas de violencia psicológica intensa, dirigidas de forma reiterada y prolongada en el tiempo hacia una o más personas, por parte de otra/s que actúan frente a aquélla desde una posición de poder –no necesariamente jerárquica sino en términos psicológicos–, con el propósito o el efecto de crear un entorno hostil o humillante que perturbe la vida laboral de la víctima. Dicha violencia se da en el marco de una relación de trabajo, pero no responde a las necesidades de organización del mismo; suponiendo tanto un atentado a la dignidad de la persona, como un riesgo para su salud».

En palabras de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 19 de Diciembre de 2002“ la constatación de la existencia en las empresas de trabajadores sometidos a un hostigamiento tal que incluso llegan a presentar síntomas psicósomáticos y reacciones anormales hacia el trabajo y el ambiente laboral, ha determinado la acuñación del término “Mobbing” para su calificación, acepción que literalmente significa atacar o atropellar y que ha sido traducido como hostigamiento psicológico en el trabajo, refiriéndose a aquella situación en la que una persona se ve sometida por otra u otras en su lugar de trabajo a un serie de comportamientos hostiles.

Este término “mobbing” ha sido empleado en la literatura psicológica internacional para descubrir una situación en la que una persona o grupo de personas ejercen una violencia psicológica y sistemática durante un periodo prolongado de tiempo sobre otra persona en el lugar de trabajo: comportamiento negativo entre compañeros, o entre superiores e inferiores jerárquicos, a causa del cual el afectado/a es objeto de acoso y ataques sistemáticos durante mucho tiempo, de modo directo o indirecto, con el objetivo y/o el efecto de hacerle el vacío.

El “acoso laboral” o “mobbing” podría considerarse como una forma característica de estrés laboral, que presenta la particularidad de que no ocurre exclusivamente por causas directamente relacionadas con el desempeño del trabajo o con su organización, sino que tiene su origen en las relaciones interpersonales que se establecen en cualquier empresa entre los distintos individuos. Una característica de la situación es la de ser un conflicto asimétrico entre las dos partes, donde la parte hostigadora tiene más recursos, apoyos o una posición superior a la del trabajador hostigado.

Ahora bien, como se reitera en la doctrina jurisprudencial, la presencia de cualquier conflicto no determina la presencia de un hostigamiento laboral, porque, como sostiene la doctrina especializada, en un contesto laboral los conflictos son inevitables, pero no estamos hablando aquí sin embargo del conflicto, sino de un tipo de situación comunicativa que amenaza infligir al individuo perjuicios psíquicos y físicos. El acoso laboral, es un proceso de destrucción; se compone de una serie de actuaciones hostiles,

que, tomadas de forma aislada, podrían parecer anodinas, pero cuya repetición constante tiene efectos perniciosos”.

Así pues, el concepto de “acoso laboral ” queda definido por el encuadramiento sobre un período de tiempo bastante corto de intentos o acciones hostiles consumadas, expresadas o manifestadas, por una o varias personas, hacia una tercera. En una sola frase sería: la presión laboral tendente a las autoeliminación de un trabajador mediante su denigración laboral.

Segunda.- Sobre los informes de la Dirección General de Asistencia Sanitaria.

Si bien los argumentos esgrimidos en los tres primeros informes emitidos por la Dirección General de Asistencia Sanitaria a lo largo de 2009 y 2010, pudieran considerarse evasivos porque no responden a las denuncias presentadas por el interesado, negando la situación denunciada o declarándola unilateralmente resuelta por dos vías indirectas, Junta de Personal e Inspección General de Servicios (IGS), se han dado versiones que aluden a diferencias de criterio, desavenencias u otras fuentes de conflicto.

En primer lugar, la versión de la Secretaría General del Servicio Andaluz de Salud, (Noviembre de 2009) en la explicación solicitada por la Junta de Personal, a raíz de la denuncia presentada por el interesado. La Junta de Personal afirma que según el Secretario General, “la Dirección del PSM (Plan de Salud Mental) no está de acuerdo con las ideas que en las materias que gestiona, defiende el Sr. Lamote, lo que ha provocado conflictos entre ambas partes que no se han resuelto de la mejor manera posible” y también “que la Dirección del PSM le ha dado al titular de la plaza, las indicaciones precisas para el desempeño de sus funciones y tareas, aun cuando dichas indicaciones difieran de las ideas que sobre la gestión de la Salud Mental en Andalucía defiende el funcionario”.

Y, en segundo lugar, el informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria (Julio 2010), hace suyas las conclusiones de la actuación realizada por la Inspección General de Servicios, que sugiere posibles “*discrepancias de pareceres*” pero “*dentro del marco habitual de las relaciones humanas*” y sin que “*se haya producido ningún tipo de violencia psicológica o un trato vejatorio o humillante...*”.

No obstante, tras la decisión adoptada por este Comisionado de reabrir el expediente, la Dirección General de Asistencia Sanitaria emite nuevo informe con (Marzo de 2012) en la que se reiteran las evasivas al no responder a las denuncias del interesado; además manifiesta su sorpresa y la de los responsables del Programa de Salud Mental por la reapertura del expediente, estando convencidos de que lo planteado por el interesado no refleja con exactitud la realidad y que la percepción que tiene de su situación profesional en el Programa de Salud Mental en nada se parece a la distorsionada imagen que proyecta la queja sobre la misma. Sorprendentemente, no contradice ninguno de los hechos denunciados y se remite a un texto de conclusiones de la Inspección General de Servicios (IGS), de Enero de 2010, como argumento contradictorio frente a las alegaciones del interesado.

Respecto a las conclusiones de la IGS, la denuncia del interesado en 2009 estaba centrada en su exclusión del Programa de Salud Mental, que impedía absolutamente su actividad profesional desde hacía cinco meses y se prolongaría aún dos meses más.

La tardía intervención de la IGS dio lugar a la comparecencia del interesado el 9 de Diciembre de 2009 donde ratificó parcialmente sus denuncias (en un acta con 12 preguntas, en 6 ratificó o precisó sus denuncias; las conclusiones adoptadas por la IGS nunca se notificaron al interesado y sólo tuvo conocimientos fragmentarios por el uso que la

Dirección General de Asistencia Sanitaria hizo de las mismas en los informes facilitados al Defensor del Pueblo Andaluz.

En cualquier caso, las conclusiones de la IGS, referidas a hechos ocurridos en 2009 (sin referencias a la exclusión del interesado del Plan de Salud Mental durante más de siete meses) constituyen argumentos inconsistentes contra las denuncias del interesado sobre hechos ocurridos en 2010 y 2011.

Tercera.- La situación profesional del funcionario en su “puesto de trabajo”.

La integración del interesado en el Plan de Salud Mental, que fue cierta y pacífica hasta Julio de 2007, dejó de serlo a partir de esa fecha, al ser marginado y maltratado (así lo califica el mismo afectado) hasta Marzo de 2008, por exclusión total durante los 7 meses siguientes y por integración ficticia y trato discriminatorio desde Octubre de 2009 hasta la actualidad.

Desde dicho mes de Octubre de 2009, tras sus vacaciones estivales, le fueron asignadas por escrito (Octubre de 2009) las funciones concretas a realizar dentro de la jornada ordinaria de trabajo, encuadradas en el área técnica “Formación y Desarrollo Profesional e Investigación”.

Las directrices recibidas, que se consideran restrictivas y con marcado carácter discriminatorio por el interesado, circunscribían las funciones en “el ámbito exclusivo de análisis y evaluación de la producción científica y bajo las directrices del Coordinador Adjunto del PSM”, entendemos que se enmarcan dentro de ese amplio margen de actuación del que dispone la Administración en el ejercicio de la potestad autoorganizatoria al determinar unas funciones concretas –ante la inexistencia de Manual de Funciones de los Puestos de Trabajo- y para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos a través de la ordenación y organización de los diversos colectivos de empleados públicos, cuya resolución es susceptible de recurso en la vía jurisdiccional.

No obstante, las mencionadas directrices –sobre evaluación de la investigación- recogían líneas de trabajo propugnadas por el interesado y desarrolladas por iniciativa propia a lo largo de más de 10 años.

Con carácter anual - en una o dos ocasiones- al menos desde 1999 tienen lugar las sesiones de coordinación con los directivos territoriales de Salud Mental, a las que acuden habitualmente todos los técnicos del Plan de Salud Mental acompañando al Coordinador Autonómico.

Pues bien, de las cinco sesiones celebradas en los últimos tres años (en Antequera o Sevilla), el interesado no fue convocado a ninguna de ellas.

Igualmente, en el pasado ejercicio de 2011 fue excluido de las dos reuniones científicas de Salud Mental organizadas por el PSM, a las que acudieron profesionales de toda Andalucía.

Resultaba evidente e ilustrada por el propio interesado su situación de aislamiento profesional en la que se encontraba, sin perjuicio de que por la especialización de su actividad (basado en la explotación de bases de datos de publicaciones científicas y análisis de la información obtenida) puede desarrollarse mediante un trabajo esencialmente individual. Pero, en todo caso, una tarea de evaluación requiere cierta relación -no necesariamente frecuente- con quienes dirigen la actividad evaluada.

En este sentido, es necesario destacar el escaso contacto del interesado con el Coordinador Adjunto del PSM y, además, resulta bastante significativo el que en los últimos 3 años el interesado -por las funciones encomendadas- no haya tenido ni un solo contacto profesional con el responsable que dirige la Estrategia de Investigación del Plan Integral 2008-2012, de la Universidad de Granada.

El balance del trabajo del interesado, durante casi tres años sometido a las condiciones restrictivas descritas, no es otro que el de una actividad profesional escasa, realizada en condiciones de aislamiento forzoso y generando unos resultados muy escasos y que, evidentemente, no han sido objeto de consideración alguna por sus superiores, lo que induce a pensar que el humillante contexto en el que ha desarrollado su trabajo, no tenía otro sentido que impedir su actividad profesional.

Cuarta.- La vulneración de derechos y su reparación.

La situación profesional descrita en los antecedentes y consideraciones anteriores cabe calificarla como supuesto de vulneración de derechos a la dignidad personal, recogido en el art. 10.1 de CE así como del derecho al desempeño efectivo de sus funciones profesionales, reconocidos en el artículo 14.b del Estatuto Básico del Empleado Público, circunscribiéndose a un conflicto laboral entre el equipo de dirección del Programa de Salud Mental y el interesado, como así han confirmado la Junta de Personal y la Inspección General de Servicios, al concretar las funciones a desempeñar por el interesado.

La dignidad personal no puede identificarse con un derecho fundamental, sino que todo derecho fundamental tiene sentido en cuanto su concepto gira en torno a la dignidad de la persona, al desarrollo de la personalidad, pero no sólo en un plano estrictamente individual, sin en su dimensión social, por cuanto es el fundamento del orden político y de la paz social.

Desde Octubre de 2009, el discurrir laboral del interesado –aislado, marginado y discriminado dentro del Programa de Salud Mental- ha supuesto una afrenta a su dignidad personal así como la infrautilización de sus capacidades, formación y especialización en el Área de Salud Mental, lo que a la postre supone una deficiente utilización de los recursos humanos adscritos al Programa de Salud Mental.

Entendemos que el trabajo es un aspecto más de la vida, consustancial al desarrollo de la persona, sin que la dignidad dependa de la capacidad laboral ni de las posibilidades de trabajo, ni de la categoría profesional ni su posición en el escalafón de la empresas.

Los hechos narrados y documentados en algunos de sus extremos, con independencia de su valoración desde la perspectiva laboral, de prevención de riesgos laborales, o de otro orden si así se dedujere, por su reiteración y relevancia obligan a que con la mayor diligencia y celeridad posible se restituya efectivamente en sus tareas del puesto de trabajo al interesado, y recupere así la normalidad –con un desempeño efectivo de su puesto- de su actividad profesional que circunstancialmente se vio alterada desde Julio de 2007 hasta la fecha.

Cabe destacar que el interesado, funcionario de carrera de una acreditada carrera profesional en la Administración Sanitaria, viene desempeñando sus funciones en situación de servicio activo, que culminará con su próxima jubilación forzosa el próximo año.

Este conjunto de consideraciones obliga a esta Institución, como garante de los derechos fundamentales y libertades públicas de la ciudadanía en relación a la actuación de los poderes públicos a formular la presente resolución, por cuanto consideramos que la limitación de funciones asignadas al interesado es una cuestión que debiera ser revisada así como su incorporación efectiva y plena a todas las actividades del Plan de Salud Mental.

A la vista de todo ello y al amparo de nuestra Ley reguladora, esta Institución formuló a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, Recomendación para que, se adoptasen las medidas necesarias para preservar la dignidad personal del funcionario D. (...) en el desempeño de sus funciones en el Programa Andaluz de Salud Mental, adscrito a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud y, su reposición, en su plenitud del derecho al desempeño del puesto de trabajo -Sector Evaluación, código 2156010-, con incorporación efectiva y plena a todas las actividades del Programa de Salud Mental.

Cuando redactamos este Informe Anual, recibimos respuesta a la resolución formulada por parte de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, y no en cambio, como procedía, la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, a quien dirigimos la Resolución.

Respecto al contenido de la respuesta, ésta se limita exclusivamente a expresar la colaboración prestada a esta Institución en todo momento (en la emisión de informes, por otro lado obligatorios) y concluyendo que la situación del interesado, en el departamento al que se encuentra adscrito, es una percepción del mismo.

En consecuencia, debemos entender que no se acepta la resolución formulada, por lo que procedemos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva ésta no se ha conseguido.

2. 2. Personal de Administración Local.

2. 2. 1. Acceso, Provisión y Carrera.

Tras la suspensión de la aprobación de nuevas ofertas de empleo público, limitación impuesta inicialmente por el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y, ratificado por la Ley de Presupuestos del Estado para 2012, las convocatorias de acceso al empleo público –al margen de contrataciones temporales- ha sido más escaso, casi nulo, limitándose a la ejecución de procesos derivados de Ofertas de Empleo Público de 2010 y anteriores, llegándose a tal extremo de que muchos Ayuntamientos andaluces tienen paralizado “de hecho” el desarrollo de esas Ofertas.

En este sentido, el Ayuntamiento de Coín, en la provincia de Málaga, **queja 12/243, queja 12/248 y queja 12/983**) justificaba la procedencia de no continuar con una serie de procesos selectivos convocados, cuya conclusión llevaría a un considerable incremento en los costes de personal que resultarían prácticamente inasumibles ante la situación económica que calificaba como “extremadamente difícil y complicada”, al contabilizar deudas con un montante estimado de 27 millones de euros, incluyendo entre otros, atrasos a la seguridad Social y Hacienda de más de dos años. Y, además, considerando los recortes en gasto público para la ejecución del Plan de Ajustes aprobado conforme al Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de Febrero, por el que se determinan

obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

En la **queja 11/6303**, a la que acumulamos la queja 11/6291, dos participantes en las pruebas selectivas convocadas por el Ayuntamiento de Sevilla, para cubrir plazas de Auxiliares Administrativos, por el turno de reserva para discapacitados, denunciaban la no concesión de las adaptaciones de medios y tiempo para realizar los ejercicios, atendiendo a sus minusvalías.

En el caso del primer interesado, padece una minusvalía -pérdida de visión binocular grave- valorada en un 80%. Por su parte, el segundo interesado tiene una minusvalía -pérdida de visión binocular severa e hipoacusia media- valorada en un 72%. Debido a ello solicitaron la adecuación de las pruebas en cuanto a tiempo y medios para realizar los ejercicios, conforme a lo establecido por el Ministerio de la Presidencia, Orden PRE/ 1822/2006 de 9 de Junio y Real Decreto 1822/2006, de 3 de Diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad.

Conviene recordar que dicha Orden, en su Anexo de criterios generales para las adaptaciones de tiempos, prueba oral y/o escrita, según deficiencias y grados de discapacidad establece, para las deficiencias y grado de discapacidad de los interesados, lo siguiente:

- Por pérdida de visión binocular severa: 45 minutos independiente del grado.
- Por pérdida de visión binocular grave: 60 minutos independiente del grado y aplicable una vez adaptado los medios.
- Por hipoacusia media: 15 minutos independiente del grado.

Dichos criterios están previstos para ejercicios con una duración de 60 minutos. En caso de que la duración de la prueba sea distinta, el tiempo a conceder se aplicará proporcionalmente.

Las pruebas en cuestión fueron convocadas por el Ayuntamiento de Sevilla, para cubrir plazas de funcionario en la categoría de Auxiliar Administrativo, por el turno de reserva para discapacitados, publicada en Boletín Oficial de la Provincia de 4 de Agosto de 2008 y BOE de 30 de Abril de 2009, cuyo tercer y último ejercicio se celebró el 15 de Octubre de 2011, consistente en una prueba práctica del procesador de textos Microsoft Word y una prueba práctica de Microsoft Excel.

Solicita la colaboración de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento hispalense, recibimos informe emitido por la Dirección General de Recursos Humanos, del Área de Hacienda y Administración Pública del que merece la siguiente reseña:

A) Respecto al primer interesado.

“Por el Tribunal Calificador se acuerda en cuanto a los medios materiales se tomaran las medidas necesarias para facilitarle equipos adaptados a su minusvalía. En cuanto a una persona que le dicte el ejercicio y ampliación de tiempo, el Tribunal Calificador acuerda que D. (...) contará con un colaborador designado por dicho tribunal para que le sea dictado el ejercicio, dada su minusvalía y para facilitar así la realización del mismo al aspirante. En cuanto al tiempo el Tribunal tras estudiar la Orden de Presidencia 1822/2006 en la que se

establecen los tiempos mínimos de adaptación, considera que se le concederá al citado opositor un tiempo añadido del 50%. Esto obedece a que en la citada orden se recogen la adaptación de los tiempos según las deficiencias y grados de discapacidad para los ejercicios oral y escrito entendiendo este Tribunal que las pruebas a realizar por los aspirantes (prácticos de Word y Excel) no se ajusta a ninguno de los mismos. Igualmente este Tribunal considera que independientemente de adaptarle todos los medios posibles al citado opositor, de forma graciable y para hacerle la realización del ejercicio más fácil ya se le está facilitando el dictado del mismo por parte de un colaborador, con lo que se desvirtuaría, de adjudicársele más tiempo el acordado, el principio de igualdad al que hace referencia igualmente el apartado 5º párrafo 3º, de dicha Orden.

(...). De haberse otorgado al recurrente el 100% de tiempo añadido, dada su discapacidad de “pérdida de agudeza visual binocular grave”, unido a la presencia del colaborador dictándole el ejercicio, se hubiese producido una clara ventaja del reclamante con el resto de los opositores, contraviniendo por tanto los principios de legalidad e equidad antes mencionados.

(...) De lo expuesto se deduce, que si bien se produjeron deficiencias organizativas/técnicas durante la práctica del ejercicio realizado, como consecuencia de las dificultades propias de un examen con un gran volumen de opositores, éstas fueron subsanadas satisfactoriamente por parte del tribunal de conformidad con las facultades que le otorgan las Bases Generales que rigen la convocatoria de las pruebas selectivas para el acceso en propiedad de plazas del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla.”

Finalmente, el informe municipal señala que el Presidente del Tribunal, como representante del mismo, mantuvo con anterioridad a la realización del examen conversaciones telefónicas y presenciales con el interesado y con la representante de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), a fin de convenir las mejores condiciones para que realizara el ejercicio en cuestión.

Asimismo, el informe municipal señala que el interesado no manifestó su disconformidad con el procedimiento seguido hasta tanto no se publicó el resultado del ejercicio, en el que fue calificado como “No Apto”.

En relación con el segundo interesado, el informe municipal señala:

“La solicitud presentada por D. (...), en la que interesaba que para la prueba informática se le facilitara un monitor de acuerdo a su discapacidad, así como la ampliación de tiempo para la realización del ejercicio. Una vez evaluada dicha petición, y a la vista del certificado que acreditaba la minusvalía del opositor, se acordó por parte del citado Tribunal lo siguiente: “Se conoce la solicitud presentada por D.(...), en la que solicita adaptación de la pantalla de visualización de datos, solicitando que sea de un tamaño mínimo de 20 pulgadas, así como que se le facilitara un texto ampliado, y en cuanto al tiempo se acuerda que por cada hora de tiempo que se le de al resto de los aspirantes se le ampliara en 25 minutos más por cada 60 minutos o en su caso la parte proporcional que corresponda.

(...) Dispuso durante el desarrollo del ejercicio, de la pantalla de ordenador convenida previamente, así como del tiempo añadido aprobado en dicha fecha.”

Si bien como indicaba el recurrente, el apartado 5 del anexo de la Orden del Ministerio de la Presidencia 1822/2006, establece la posibilidad de que en el caso de existir dos o más tipos de deficiencias por las que se pueda proceder a la adaptación de tiempo, puedan sumarse los tiempos recomendados, el Tribunal no consideró conveniente en este caso otorgar la ampliación de 15 minutos por cada 60 minutos que se podrían haber concedido por la discapacidad de “hipoacusia media”, por cuanto que dicha discapacidad no guardaba relación directa con la prueba a realizar, y a mayor abundamiento, el reclamante disponía con carácter exclusivo de un colaborador facilitado por el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, para cualquier incidencia que pudiera surgir. De haberse otorgado al recurrente el 100% de tiempo añadido, dada su discapacidad de “pérdida de agudeza visual binocular severa e hipoacusia media”, se hubiese producido una clara ventaja del reclamante con el resto de los opositores, contraviniendo por tanto los principios de legalidad e equidad antes mencionados.”

B) En relación a ambos interesados, recoge el informe municipal:

“Por otra parte, en relación con lo alegado por (primer interesado) en cuanto a que no dispuso de las normas de instrucciones para la realización de las pruebas de Word y Excel, decir que en Acta de fecha 15/10/11 se recoge lo siguiente: “Al objeto de dar cumplimiento a lo acordado por el Tribunal en la reunión mantenida el 26/9/11, en relación con las adaptaciones a realizar en el turno de minusválidos a (ambos interesados), y dado que las mismas consistían en la ampliación del tiempo para realizar la prueba, y la adaptación del software y el hardware según los casos, se habilitaron dos aulas independientes del resto de los opositores a fin de evitar cualquier incidencia que pudiera repercutir en el normal desarrollo de ejercicio. Asimismo, en cada una de estas aulas independientes se asignó un colaborador encargado de facilitar a los opositores la ayuda necesaria para la realización de la prueba. En el caso de (primer interesado) dicho colaborador tenía además la misión encomendada de realizar la lectura del ejercicio al aspirante para facilitarle su realización.

Finalizado el ejercicio, (ambos interesados) requieren la presencia de un miembro del Tribunal, para indicarle que han realizado el ejercicio sin que se les hubiese facilitado las normas de instrucciones. Una vez comprobado por el miembro del Tribunal y deciden que los dos opositores antes reseñados puedan realizar nuevamente el ejercicio una vez subsanadas las incidencias, dándole como opción efectuar de nuevo la prueba desde su inicio otorgándole el mismo tiempo que cada uno de ellos tenía asignado, o bien continuar sobre el ejercicio que habían realizado, minorando el tiempo en un 20% si elegían esta última opción. Dicha propuesta se les hizo llegar a los dos opositores, que optaron por una u otra opción según los casos, continuando el desarrollo de la prueba con total normalidad de acuerdo con lo convenido entre las partes”.

En las alegaciones aportadas por los interesados a la información municipal recibida, ambos reafirmaron que el tiempo añadido fue inadecuado a la Orden del Ministerio de la Presidencia 1822/2006, toda vez que ésta marca un tiempo añadido del 100 %. El primer interesado indicó que el tiempo concedido fue inferior al 35%, sin llegar al 50 % como afirmaba el Tribunal; en cuanto al segundo interesado, aceptando la argumentación del Ayuntamiento, el tiempo concedido no llegó al 75 % que afirmaba el informe, ya que le fue concedido un tiempo inferior al 35 %: además, a este segundo interesado, no se concedió la adaptación de medios solicitada (pantalla de visualización de datos de tamaño mínimo de 20 pulgadas).

Por otra parte hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- Principios constitucionales y régimen jurídico de la discapacidad.

La Constitución Española, en su artículo 9.2, establece que los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removerán los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En este sentido, nuestro Texto Constitucional, en su art. 14, especialmente protegido por el Tribunal Constitucional y los Tribunales Ordinarios, declara el principio de igualdad de todos los españoles sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

De igual modo, y con similar protección se expresa en el art. 23.2 CE que; «los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes»

Por su parte, el artículo 49 CE impone a los poderes públicos la realización de una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que en su Título I otorga a todos los ciudadanos, entre los que se encuentra el derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge en su artículo 10, de entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad.

Igualmente, el Estatuto prohíbe (art.14) toda discriminación ejercida, entre otras, por discapacidad, y vincula (art. 38) a todos los poderes públicos andaluces a interpretar los derechos reconocidos en el Capítulo II, entre ellos los de las personas con discapacidad (art. 24), en el sentido más favorable a su plena efectividad.

Tales previsiones han sido acogidas en el Estatuto Básico del Empleado Público de 12 de Abril de 2007 (art. 55.1 y 59) y en Ley 7/1985, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local (art. 91.2).

Segunda.- La integración en la vida social de las personas con discapacidad: y su acceso al empleo público.

La Administración General del Estado ha abordado mediante el Real Decreto 2271/2004, de 3 de Diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, adaptando e incluso innovando en determinados aspectos, el acceso de los discapacitados al empleo público, en relación a la normativa europea recogido en la citada Directiva 2007/78/CE, siendo este marco normativo, en defecto de normativa local específica, de aplicación supletoria en dicho ámbito.

En ese sentido, se aprueba la citada Orden del Ministerio de la Presidencia, (ORDEN PRE/1822/2006, de 9 de Junio), estableciendo los criterios generales para la

adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos para el acceso al empleo público de personas con discapacidad, ya reseñados anteriormente.

Tanto en dicha Orden como en el antes reseñado Real Decreto 2271/2004, se establece (art. 8) que la adaptación no se otorgará de forma automática, sino únicamente en aquellos casos en que la discapacidad guarde relación directa con la prueba a realizar.

Por ello, ante una discapacidad visual severa o grave y/o de hipoacusia media, es obligación de la Administración convocante, cuando la prueba a realizar se desarrolle ante una pantalla de visualización de datos, proceder tanto a la adaptación de la misma como de los tiempos.

La misma Orden 1822/2006, recoge entre sus criterios generales que a los efectos de sus recomendaciones, se considerará que la persona presenta especiales dificultades para la realización de la prueba (una vez adaptados los medios), cuando alguna de sus deficiencias esté comprendida en el listado de códigos reseñados en su Anexo, de lo que se evidencia que los medios necesarios resultan independientes de los tiempos a añadir.

Igualmente, argumentar –como lo hacía el informe municipal- que la Orden en cuestión solo recoge las adaptaciones para pruebas de tipo “oral o escrito”, y derivado de ello, no conceder la adaptación correcta para una prueba informática práctica, sería contrario a la norma en sí, iría contra la lógica, e incluso contra el mismo espíritu del reglamento, siendo del todo evidente que es en este tipo de pruebas (prácticas) cuando más perjudicado se encuentra el discapacitado visual.

Tercera.- Medidas positivas para la integración de las personas discapacitadas: adaptación de medios y tiempos para la realización de los ejercicios.

Las Comisiones de Selección ante las peticiones formuladas por las personas con discapacidad deben resolver sobre la solicitud de adaptaciones y ajustes razonables necesarios de tiempo para la realización de las pruebas selectivas y, para ello, podrán requerir informe, y en su caso, la colaboración de los órganos técnicos de la Administración laboral, sanitaria o de los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Como así se contempla en la citada Orden del Ministerio de la Presidencia, en el caso de personas con discapacidad que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 %, los órganos de selección podrán requerir de los órganos técnicos de calificación del grado de minusvalía del INSERSO o, en su caso, de la Comunidad autónoma correspondiente, Dictamen Técnico Facultativo.

Los informes técnicos emitidos en relación con la necesidad de adaptación, deberán hacer constar necesariamente la idoneidad de adecuar la prueba y tiempos recomendados y las consideraciones técnicas, en su caso.

A este respecto, no consta que la Comisión de Selección solicitara la colaboración de ninguno de los órganos técnicos reseñados, si bien sí mantuvo conversaciones con los propios interesados y con una representante de la Organización Nacional de Ciegos, a fin de convenir las mejores condiciones para la realización de los ejercicios. Asimismo, el primer interesado dispuso de una persona colaboradora que le facilitó la lectura del ejercicio para facilitar su realización; en el caso del segundo interesado,

también disponía con carácter exclusivo de un colaborador facilitado por la Administración Municipal para cualquier incidencia que pudiera surgir.

Las Bases reguladoras de la convocatoria, en el Anexo correspondiente a las plazas de Auxiliares, y respecto al Tercer ejercicio, señala que (este ejercicio) constará de dos pruebas a realizar, a ser posible, en una misma sesión, en un tiempo máximo de cuarenta minutos. El Tribunal Calificador, por escrito y al comienzo de cada una de ellas, indicará a los aspirantes las instrucciones concretas para la realización de la misma, así como las pautas para su ejecución.

Los dos interesados realizaron dicho ejercicio sin facilitarles las instrucciones necesarias para su realización, que eran parte fundamental de la prueba, sin las cuales se dificultó su realización. No obstante, esta incidencia fue resuelta por el Tribunal a requerimiento de los propios interesados a quienes se facilitaron dos opciones: volver a realizar nuevamente el ejercicio desde su inicio, o bien continuar sobre el ejercicio realizado, con minoración de tiempo, en este caso. Optando por una u otra opción, se continuó el desarrollo de la prueba.

Sin perjuicio de que dicho Tribunal no tenía la capacitación técnica exigible para tomar decisiones en el campo de las discapacidades graves, debemos considerar que, además de la consulta con el representante de la ONCE, resolvió las peticiones de los interesados en términos de equidad con respecto al resto de opositores, y ajustado al principio de legalidad, considerando que los tiempos establecidos en la reiterada Orden eran tiempos máximos y de los que debe hacerse un uso razonable conforme a los criterios generales resolviendo, en su caso, con la designación de un colaborador a cada uno de los interesados. Y, ante la incidencia puntual de la ausencia de las instrucciones para la realización del tercer ejercicio, fue subsanada –como ya hemos comentado- en términos aceptados por los interesados.

A la vista de todo ello esta Defensoría trasladó a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, Resolución concretada en los siguientes términos:

“Sugerencia 1: Que para nuevos procesos selectivos de ofertas de empleo público de esa Entidad local, a los que concurren personas discapacitados con grado de minusvalía del 33% o superior, y hayan solicitado adaptaciones de tiempo y/o medios, se requiera la colaboración del Centro de Valoración y Orientación dependiente de la Consejería de Salud y Bienestar Social, para que informe en relación con la necesidad de adaptación de medios y tiempo recomendados para el desarrollo de las prueba selectivas y, en su caso, las consideraciones técnicas que estime convenientes.

Sugerencia 2: Que las adaptaciones de tiempo y medios que se concedan a los solicitantes para la realización de los ejercicios, se notifiquen en tiempo y forma a los interesados, con tiempo suficiente para que, de ser necesario, el acuerdo pueda ser revisado por el órgano administrativo competente y en todo caso, con anterioridad a la fecha de celebración de las pruebas selectivas.”

Puntualmente recibimos respuesta de las autoridades municipales, aceptando la resolución formulada.

El asunto que motivo las actuaciones en el expediente de **queja 12/2832**, a instancia de parte, fue los cambios de criterios en la corrección de un ejercicio de unas pruebas selectivas, con efectos en la alteración de la calificación final de los aspirantes, de

lo que podría derivarse la nulidad de los actos del Tribunal Calificador y, en todo caso, de su anulabilidad.

Con fecha 24 de Marzo de 2011, la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Gines (Sevilla) aprueba por Decreto núm. 338, las Bases para la provisión, mediante el sistema de concurso-oposición libre de una plaza de Conserje-Notificador .

Constituido el Tribunal Calificador de dicho proceso selectivo procedió a la valoración de los méritos aportados por los aspirantes admitidos, determinó la prueba práctica a realizar y el desarrollo de ésta a continuación, resultando tres los aspirantes que superaron la prueba al obtener puntuación igual o superior a los tres puntos que exigía la convocatoria.

Seguidamente, el Tribunal Calificador, sumados los puntos otorgados en la valoración de los méritos acreditados y los puntos obtenidos en la prueba práctica -de aquellos que la habían superado- determinó la calificación final de los aspirantes presentados formulando a la Alcaldía, propuesta de contratación de la aspirante con mayor puntuación.

Posteriormente, cuando habían transcurrido cuatro días desde la publicación del resultado del proceso selectivo, y sin constar reclamación alguna de posibles afectados-participantes, se reúne el Tribunal Calificador con objeto de revisar la calificación de la prueba práctica, por considerar –varios de sus miembros- *“(...) que se había sido muy exigente con las calificaciones efectuadas...”*

A este respecto, consta que uno de los vocales manifestó su disconformidad con una nueva corrección, al entender que el supuesto práctico se realizó con todas las aportaciones de los miembros del Tribunal en su conjunto, y que su corrección fue correcta, al no haber existido incidencia en la misma y manifestar todos los componentes del Tribunal su conformidad a la misma. No siendo verdad que la Sra. Secretaria hubiese calificado, limitándose a opinar y dar su criterio jurídico, así como recoger el resultado de lo acordado, en su condición de Secretaria del Tribunal.

A pesar de las discrepancias, se somete a votación una segunda calificación del supuesto práctico, resultando aprobada (dos votos a favor, el del Presidente y uno de los Vocales, y el voto en contra del otro Vocal.

Realizada la nueva calificación, mediante la media aritmética de las puntuaciones otorgadas por el Presidente y los dos vocales que constituían el Tribunal, y sumado los puntos otorgados en la valoración de los méritos acreditados a los participantes que superan la prueba práctica, resulta seleccionada, por segunda vez, la misma aspirante elevándose la propuesta al Sr. Alcalde para su contratación como personal perteneciente a la plantilla del Ayuntamiento, lo que se hace público con fecha con fecha 14 de Diciembre de 2011, en el Tablón Municipal de Anuncios.

En puridad, lo que se procedió no fue a revisar las calificaciones otorgadas sino a un cambio de criterios de calificación: de la nota consensuada utilizada en la primera corrección, a la media aritmética de las puntuaciones, en la segunda.

Tras la publicación de esta segunda propuesta de candidata seleccionada, un participante manifestó haberse producido un error en la valoración de sus méritos realizada por el Tribunal Calificador, lo que motivó nueva reunión del Tribunal para revisar dichos méritos, acordando tras las comprobaciones oportunas, una nueva valoración.

En relación con dicho error, no consta en el expediente enviado al Defensor petición escrita del afectado, por lo que entendimos que la revisión se realizó de oficio, lo que permitió (tras la revisión) incluir en la nueva lista de aprobados al participante afectado por la revisión.

Ante dichos resultados, la participante candidata seleccionada hasta en dos ocasiones, presenta recurso de alzada contra los acuerdos del Tribunal Calificador, que la Alcaldía estimándose parcialmente, acordándose la retroacción del procedimiento selectivo al momento anterior a la revisión de los méritos de los participantes. Como resultado de ello, resulta seleccionada, por tercera vez, la misma aspirante, elevándose la propuesta al Sr. Alcalde para su contratación como personal perteneciente a la plantilla del Ayuntamiento.

Posteriormente, un nuevo recurso, motiva la reunión nuevamente del Tribunal Calificador para proceder a una nueva valoración de los méritos aportados por el participante ya revisado anteriormente, y como consecuencia de ello, el Tribunal determina una nueva calificación final de los aspirantes presentados, concluyendo, con una nueva propuesta de aprobado a favor de otro aspirante –en este caso, del que fueron revisados sus méritos- y elevándose a la Alcaldía para su contratación como Conserje-Notificador, perteneciente a la plantilla del Ayuntamiento.

Entendiendo que el cambio de criterio llevado a cabo por el Tribunal Calificador con posterioridad a conocer el resultado final del proceso selectivo, podría ser contrario a las disposiciones vigentes que regulan el acceso al empleo público, así como en la subsanación de errores de hecho de los méritos del aspirante finalmente seleccionado no se habría seguido el procedimiento legal y reglamentariamente establecido y, por tanto, la actuación administrativa debería adecuarse a los principios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho contemplados en el artículo 103 de la Constitución Española, es por lo que formulamos las siguientes consideraciones:

Primera.- Las potestades revisoras de la Administración.

El carácter de las potestades revisoras atribuidas a la Administración por los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tiene su fundamento en el principio tradicional de que las Administraciones no pueden revisar sus propios actos si no lo hacen con sujeción a los procedimientos expresamente previstos para este fin; ello es consecuencia del principio de conservación de los actos administrativos en virtud de la presunción de legalidad que ostentan.

Dispone el artículo 102 de la Ley 30/1992 que el procedimiento de revisión de oficio se instruirá y resolverá de acuerdo con el Título VI de dicha Ley, que establece los preceptos generales de aplicación a los procedimientos administrativos; constituyen por tanto trámites ordinarios para la declaración de nulidad de actos administrativos el acuerdo de iniciación del procedimiento dictado por el órgano competente, el nombramiento de instructor, la práctica de las pruebas necesarias para acreditar los hechos manifestados en el expediente, la audiencia a los interesados, la propuesta de resolución, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, que habrá de ser favorable en el caso de que lo que se pretenda sea la nulidad del acto y no la mera anulabilidad y, finalmente, la resolución.

Segunda.- Reclamaciones a los actos del Tribunal Calificador. La denominada “discrecionalidad técnica”.

En cuanto a la materia de los recursos contra los actos de los Tribunales Calificadores de pruebas selectivas está muy limitada. En este sentido y conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Enero de 1990, es jurisprudencia constante que “los Tribunales de Justicia, al igual que la Administración de que depende el órgano calificador, carecen de competencia para sustituir a éste en la valoración de los que a ellas concurren, cualquiera que sea la índole objetiva de los conocimientos a valorarse”, añadiendo que “la valoración de la calidad intrínseca de méritos y aptitudes de los concurrentes a pruebas selectivas pertenece en exclusiva al órgano calificador en uso de una discrecionalidad técnica, no revisable jurisdiccionalmente”.

Hay que destacar por tanto que el Tribunal seleccionador de las pruebas, tal como viene señalando la doctrina jurisprudencial de forma reiterada (sentencias del Tribunal Supremo de 9 de Abril de 1996; de 2 de Febrero de 1996; de 27 de Marzo de 1992, entre otras) gozan de la denominada discrecionalidad técnica en el desarrollo de su cometido de valoración, de modo que sólo en ciertas circunstancias, tales como la existencia de dolo, coacción, infracción de normas reglamentarias que regulan su actuación y, singularmente, de las propias bases de la convocatoria, que vinculan por igual a la Administración y a los participantes en el proceso selectivo, es posible la revisión jurisdiccional de las actuaciones de tales órganos.

La Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 114, señala que las resoluciones y actos de trámite a que se refiere el art. 107.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

Tercera.- Actos objetos de revisión: Acuerdo del Tribunal Calificador sobre criterios de calificación y subsanación de errores de hecho.

a) Cambio de criterio de calificación de la prueba práctica.

El primer acto que fue objeto de revisión por el Tribunal Calificador fue el acuerdo de 24 de Noviembre de 2011 respecto al criterio de calificación de la prueba práctica: la calificación consensuada de todos los miembros del Tribunal Calificador.

Así el Tribunal acordó, en la sesión celebrada el día 7 de Diciembre de 2011, cambiar el anterior criterio de calificación por “(...) *entender que se había sido muy exigente con las calificaciones efectuadas...*”, y se sustituyó por “(...) *el de la media aritmética*”, de las puntuaciones otorgadas por el Presidente y los dos vocales que constituían el Tribunal.

Es decir, se procede no a una revisión de la calificación otorgada anteriormente sino a un cambio de criterios de calificación, una vez hecho público el resultado del proceso selectivo y formulada la propuesta de nombramiento del candidato seleccionado.

En este sentido, conviene reseñar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de Enero de 2012, que aprecia el grave defecto consistente en que el Tribunal calificador de las oposiciones al Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias fija la nota de corte y los criterios de valoración del segundo ejercicio, tras su realización, pues este proceder arroja la sombra de duda sobre posibles

manipulaciones del resultado de aprobado, apreciando dicha sentencia la concurrencia de invalidez en dicha actuación.

b) Corrección de errores de hechos.

El artículo 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala que las Administraciones públicas podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Como ha reiterado la jurisprudencia en numerosas ocasiones al tratar de los llamados errores de hecho, el error debe ser patente, no sometido a opciones, ni ser calificador de aspectos jurídicos, ni cuestionable por tratarse de cuestiones opinables o que exijan una valoración jurídica, error de hecho que no puede variar la sustancia del acto, es decir que corregido no cambia el contenido del acto administrativo en que se produjo el error, de manera que éste subsiste en los mismos efectos y alcance una vez subsanado el mismo.

A este respecto, el acto objeto de revisión fue el Acuerdo de fecha 14 de Diciembre de 2011, del Tribunal Calificador, por el que se revisan los méritos de D/D^a AMM, y de la relación de aprobados publicada el 15 de Diciembre de 2011.

Es cierto que no existe ningún problema en la calificación del error de hecho o material, si bien es verdad que la corrección llevada a cabo en el citado Acuerdo, el Tribunal alteró el resultado final, ya que en tanto en la primera como en la segunda lista de aprobados (tras el cambio de criterios de calificación) aparece una aspirante D/D^a AME que, en la tercera y última lista, ya no se incluye como candidato/a a la plaza, siendo sustituida por el nuevo aspirante D/D^a AMM.

En este caso, la Administración, es decir, el Tribunal Calificador reconoció el derecho de la aspirante D/D^a AME, a ocupar la plaza ofertada en el proceso selectivo, por ser la candidata con mayor puntuación, y es sólo a posteriori –hasta la tercera revisión– cuando se evidencia el error de hecho puesto de manifiesto por otro aspirante, de tal manera que la revisión del acto de propuesta de aprobado supone una revocación de pleno derecho que exige los requisitos previstos en el artículo 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

Y ello, por cuanto (con las dos primeras relaciones) se genera a D/D^a AME un derecho subjetivo, por lo que su rectificación no está amparada en el citado artículo 105.2 toda vez que, al menos para la interesada, no es patente el error y, sin duda alguna, de serlo, su subsanación ha alterado sustancialmente el contenido del acto (de aprobado a no aprobado).

Así pues, y tratándose de un acto que causa indefensión e impide la continuación del procedimiento, en la revisión no se observó la normativa de actos declarativos de derechos. Por ello, la Alcaldía debió, en primer término estimar el recurso formulado por la aspirante D/D^a AME en este fundamento para, seguidamente, y a fin de no conculcar el principio de seguridad jurídica, promover las actuaciones oportunas para revisar el acuerdo del Tribunal Calificador de fecha 14 de Diciembre de 2011, en cuantos a los méritos de D/D^a AMM, mediante la pertinente previa declaración de lesividad y posterior impugnación ante la jurisdicción contenciosa, conforme a lo regulado por el ya citado artículo 103 de la citada Ley 30/1992.

Cuarta.- Nulidad de los actos de revisión del Tribunal Calificador.

La nulidad de pleno derecho está regulada en el art. 62 de la ley 30/1992, de 26 de Noviembre, y solo en los casos que el citado artículo recoge se puede hablar de la misma.

Al impugnarse actos del tribunal calificador de un proceso selectivo, hemos de remitirnos al Capítulo II del Título I de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, en el que se regula el régimen jurídico de los órganos colegiados (arts. 22 al 27).

En este sentido, de la información facilitada, no se aprecia en los actos recurridos que se hayan dictado prescindiendo *“total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”* y que el Tribunal Calificador que los ha dictado *“haya incumplido las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los citados órganos”*.

No obstante, el acuerdo adoptado por el Tribunal el día 7 de Diciembre de 2011 al cambiar el criterio de calificación aplicado a la corrección de la prueba práctica supone, por un lado, la vulneración del artículo 4.1 del Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, y por otro es contrario al principio de publicidad que para el ingreso en la función pública dispone el anterior precepto reglamentario.

Quinta.- La revisión de oficio de los actos favorables: la declaración de lesividad.

La Administración no puede revisar de oficio los actos favorables que sean meramente anulables conforme al artículo 63 de la LRJPAC: lo único que puede hacer es «declararlos lesivos para el interés público» a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La declaración de lesividad se configura así como un presupuesto procesal habilitante para que la Administración pueda recurrir sus propios actos. Es necesario que el acto resulte lesivo para el interés público, esto es, que resulte perjudicial para la Administración, si bien «desaparecida la exigencia del requisito de la doble lesión jurídica y económica, basta con que el acto incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico para que pueda ser declarado lesivo y anulado».

La declaración de lesividad ha de producirse como consecuencia de la tramitación de un procedimiento en el que ha de darse, en todo caso, vista y audiencia a los que aparezcan como interesados en relación con el acto que se quiere impugnar. Y la resolución del expediente ha de producirse dentro de un doble límite temporal: ha de iniciarse dentro de los cuatro años siguientes desde la fecha en que se dictó el acto administrativo y ha de terminarse en el plazo de seis meses desde su iniciación produciéndose en caso contrario la caducidad del procedimiento (artículo 103.3 LRJPAC)10.

Sexta.- Revisión de acto declarativo de derecho: infracción grave de normas de rango legal o reglamentario.

No puede desconocerse que la resolución adoptada por el Tribunal Calificador declarando a D/D^a AME candidata seleccionada para ocupar la plaza de Conserje Notificador, es un acto declarativo de derechos por lo que en principio, su eventual revisión

de oficio queda sometida a los procedimientos previstos en los artículos 102 y 103 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Si la obligación imputable a la Administración llamada a formalizar la contratación de D/D^a AME, nace con el acto administrativo dictado por el Tribunal Calificador sólo a posteriori cuando se modifica el criterio de calificación se esta procediendo a una revisión del acto de aprobado (con plaza) que supone una revocación de pleno derecho que exige los requisitos previstos en el artículo 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una vez sentado que la resolución que se pretende revisar constituye un acto declarativo de derechos concurriendo igualmente en la revisión el presupuesto temporal que determina el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, resta por examinar si el acto en cuestión infringe "gravemente normas de rango legal o reglamentario" según expresa el apartado 1.a) del citado precepto legal.

La Ley 30/1992, de 26 de Noviembre ha modificado la regulación de este requisito en un doble sentido respecto a lo previsto en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Por una parte, se permite que proceda la revisión cuando el acto infrinja normas reglamentarias, en tanto que el apartado 2 del citado artículo 110 restringía los poderes de revisión de oficio a los actos declarativos de derechos que infringieran una Ley formal, lo que llevó al Consejo de Estado a establecer una interpretación muy rigurosa del precepto en cuestión, negando siempre la procedencia de la revisión cuando la norma infringida tenía un rango inferior a la Ley y ello en razón del carácter excepcional que a las potestades de revisión de oficio corresponde.

Por otra parte, el antiguo artículo 110 exigía que la infracción a la Ley fuera "manifiesta" interpretando el Consejo de Estado, en multitud de dictámenes el significado de dicho término en el sentido de que la infracción fuera clara y grave, no existiendo ésta cuando para descubrirla hay que traer a colación, interpretar o comparar entre sí, varios preceptos, sino que debe descubrirse con la sola comparación del acto con la norma.

El cambio terminológico operado a raíz de la promulgación de la Ley 30/1992 plantea nuevamente problemas de interpretación para llenar de contenido un concepto jurídico indeterminado cual es el de "infracción grave".

No obstante, no puede perderse de vista que la revisión de actos anulables declarativos de derechos sigue siendo una facultad excepcional de menores garantías para el interesado que la declaración de lesividad y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo tanto y, teniendo en cuenta la ampliación que deriva de la posibilidad de acudir a este procedimiento del artículo 103.1 con independencia del rango de la norma vulnerada, será preciso limitar el campo de la revisión a través de una interpretación estricta de la expresión "infracción grave".

El precepto que la Administración habría infringido sería el artículo 4.1 del Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo "principio de publicidad que para el ingreso en la función pública dispone el anterior precepto reglamentario".

Principio de publicidad que, en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental de tutela judicial efectiva del

artículo 24 de la Constitución (CE) y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional.

A tenor de la documentación que obra en el expediente consideramos que se ha producido una infracción, que debemos calificar como “infracción grave”, si seguimos la doctrina expuesta al respecto por el Consejo de Estado en su Dictamen nº 2067/1994, según la cual para que la infracción merezca la cualificación de grave, es necesario “que afecte a elementos esenciales de la norma transgredida, alterando sustancialmente la finalidad que con ésta se persiga, bien sea en su presupuesto o en sus consecuencias. Si la norma supuestamente infringida conduce a unos resultados radicalmente contrarios a las previsiones del acto en cuestión, deberá estimarse que dicho acto infringe gravemente aquella norma legal o reglamentaria”.

Es evidente, pues, que el resultado final del proceso selectivo tras el cambio de criterio de calificación de la prueba práctica trajo como consecuencia a un resultado radicalmente contrario: De aprobado a no aprobado de D/D^a AME.

Y, lo anterior, sin perjuicio del derecho que asistía a D/D^a AMM en la subsanación de errores de hechos, por cuanto la valoración de la fase de méritos no debió tener lugar ya que no superó la fase de oposición (prueba práctica) hasta tanto no se cambió el criterio de calificación.

Séptima.- Aprobados de buena fe en el proceso selectivo.

Como se ha señalado muy acertadamente desde la doctrina (Sevach, en comentarios a la sentencia del TS 18/01/2012) resulta muy frecuentemente en el desarrollo de las pruebas selectivas para el empleo público se cometen irregularidades (plazos, formas, etc). Menos frecuente se cometen ilegalidades que afectan a las garantías de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Y, lo que es más extraño es que alguien tenga el tesón para impugnar unas pruebas en vía administrativa, en vía judicial y luego apelar o recurrir el resultado desfavorable. Entonces, cuando llega el temible fallo anulatorio del Tribunal Supremo y referido a una oposición de cinco o más años atrás, los aprobados palidecen y, la situación, es inquietante.

En este sentido nos remitimos a la anteriormente reseñada Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de Enero de 2012 (Tercera de las Consideraciones) que aprecia el grave defecto consistente en que el Tribunal calificador de las oposiciones al Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias fija la nota de corte y los criterios de valoración del segundo ejercicio, tras su realización, pues este proceder arroja la sombra de duda sobre posibles manipulaciones del resultado de aprobado, de cuya referencia damos cuenta en la cuarta de las consideraciones aquí realizadas.

En esta sentencia, se intenta armonizar todos los intereses (recurrentes y aprobados) y lo hace, entre otros términos, en el contenido en el que esta Institución ha concretado las Recomendaciones que formulamos al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Gines (Sevilla), a saber:

- **Recordatorio** de deberes legales de los preceptos reseñados.

- **Recomendación 1**, para que se respete el derecho de la aspirante D/D^a AME aprobada para ocupar la plaza de Conserje-Notificador objeto del proceso selectivo, y

actuante de buena fe, que no tiene por qué sufrir las consecuencias de unas irregularidades que no les son imputables.

Lo anterior impide o desaconseja retrotraer las actuaciones al momento anterior a la celebración de la prueba práctica para que, como habría sido lo más lógico, mantener el criterio inicial fijado por el propio Tribunal Calificador y no existir impedimento legal alguno en su mantenimiento.

- **Recomendación 2:** Que, en defecto de lo anterior, se promueva expediente de revisión de oficio, conforme a los procedimientos previstos en los artículos 102 y 103 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto la resolución adoptada por el Tribunal Calificador declarando a D/D^a AME candidata seleccionada para ocupar la plaza de Conserje Notificador, es un acto declarativo de derechos, y su revocación exige los requisitos previstos en el citado artículo 103.

Cuando redactamos este Informe seguimos a la espera de la contestación del Ayuntamiento de Gines, a la resolución formulada. En todo caso, del cierre de este expediente, daremos cuenta en el próximo ejercicio.

En la **queja 11/5783**, tuvimos ocasión de tratar una singular denuncia sobre la presunta existencia de muy diversas irregularidades en materia de contratación laboral temporal cometidas por la organización ad hoc incardinada -en esta ocasión- en una entidad de la administración local, el Ayuntamiento de Antequera, por más señas.

En las actuaciones el interesado nos exponía con insistencia lo que consideraba incumplimiento del Reglamento regulador de la Comisión Local de Empleo de 1995, al no haber sido publicadas en el BOP modificaciones acordadas en 1999 respecto a su composición y distribución de los miembros que la componen, razón por la que además exigía, la invalidez de los acuerdos adoptados por dicho órgano desde la fecha en que se habían producido aquella modificación.

Admitida a trámite la queja, fue solicitado informe al Ayuntamiento, con referencia a las modificaciones introducidas en el Reglamento de la Comisión Municipal y al procedimiento seguido al efecto, con petición de información de fechas en las que se publicaran aquellas modificaciones y diario oficial en el que se hubieren efectuado.

Al interesado se le informó de la limitación legalmente establecida en nuestra norma reguladora, que impide tomar en consideración y realizar investigación de situaciones de hecho producidas con más de un año de antelación.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicaba que el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Local de Empleo se aprobó definitivamente por Acuerdo Municipal de fecha 17/10/1995; siendo publicado en el BOP de Málaga nº 246, de 29 de Diciembre de 1995.

Según indicaba el Ayuntamiento, conforme al art 2 de aquel Reglamento, la Comisión estaba integrada inicialmente por representante de cada uno de los Grupos Políticos con representación en Pleno del Ayuntamiento.

De acuerdo con el informe referido, la composición de la Comisión de Empleo fue modificada por Acuerdo Plenario de fecha 15 de 3 Julio de 1999, pasando de tres a siete miembros, cuya distribución ha ido variando con ocasión de la constitución de las sucesivas Corporaciones, disponiendo todos los grupos políticos de al menos un representante en la

Comisión, habiéndose producido aquellas modificaciones en forma acorde a lo establecido en el Reglamento Orgánico Municipal.

Añadía el informe municipal que en ningún caso se habían producido las irregularidades respecto a los acuerdos y propuestas adoptados en el seno de la Comisión Local de Empleo, ya que se habían seguido los criterios que la propia Comisión había aprobado para la selección del personal temporal, contando con representación en la citada Comisión todos los Grupos Políticos y que las propuestas de contratación eran elevadas por unanimidad a los órganos de gobierno; indicando que no le resultaba factible a la Administración Municipal facilitar datos en línea con lo solicitado por el promovente de la queja ya que se trata de datos personales protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre.

Finalmente señalaban desde el Ayuntamiento que en la sesión de 1 de Febrero de 2012, la citada Comisión Local de Empleo había acordado, por unanimidad, elevar propuesta de modificación del Reglamento al próximo plenario, aunque a la fecha de la presente resolución se desconoce tanto si dicha propuesta ha sido sometida y aprobada por el Pleno del Ayuntamiento (se señala el pleno correspondiente a 20 de Febrero de 2012), lo cierto es que dicho acuerdo, caso de haberse adoptado, debe ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga.

Por nuestra parte, consideramos que los Reglamentos Orgánicos Locales resultan una expresión de la potestad de autoorganización municipal y que conforme a lo establecido en el art. 20.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), los propios municipios, en sus Reglamentos Orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en dicho precepto y en las leyes autonómicas en materia de régimen local.

En el ámbito normativo de régimen local autonómico de Andalucía, la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de la Autonomía Local en Andalucía, vino a establecer en su art. 5.2 respecto a los órganos necesarios de las Entidades Locales el principio de representación proporcional, conforme al principio de legitimación democrática, añadiendo para el resto de órganos -los complementarios- la necesidad de que se ajusten a lo que dispongan los estatutos de cada Entidad Local (su Reglamento Orgánico).

En el ejercicio de su potestad de autoorganización, el Ayuntamiento de Antequera ha venido dotándose de un Reglamento Orgánico Municipal (ROM), que en su actual versión definitiva y vigente fue aprobado por el Pleno del mismo en sesión de 9 de Diciembre de 2003 (a la que se sumó posteriormente una modificación parcial por el plenario de 10 de Febrero de 2004), siendo objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de 25 de Agosto de 2004.

El citado ROM dispone en la Sección 2ª de su capítulo II (*“Las Comisiones Especiales”*), prevé, entre otras Comisiones, la posibilidad de crear una Comisión Local de Empleo (CLE), disponiendo en su art. 64.2 que *“El Pleno podrá acordar, por mayoría absoluta, y a propuesta del Alcalde o de cualquier grupo municipal, la creación y composición de estas Comisiones Especiales”*, añadiendo en su art. 65 que *“La Comisión Local de Empleo, tendrá carácter permanente y servirá para realizar la propuesta de contratación de los trabajadores temporales que se contraten por el Ayuntamiento y sus organismos autónomos de carácter administrativo”*.

Dicha reglamentación viene a establecer en su escueto articulados creación (art.1), su composición (art.2) y régimen de convocatoria y funcionamiento (art.3), debiendo

señalarse que su inicial composición de tres miembros de derecho es objeto de ampliación a siete, por acuerdo plenario de 15 de Julio de 1999.

Igualmente tuvimos en cuenta, que respecto a la publicidad de los reglamentos y ordenanzas municipales., el art. 70.2 de la LBRL dispone que «Las ordenanzas, se publicarán en el Boletín Oficial de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2.», precepto desarrollado por el art. 196.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre), al señalar que «las ordenanzas y reglamento, incluidas las normas de los planes urbanísticos, se publican en el Boletín Oficial de la provincia y no entrará en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el art. 65.2 de la Ley 7/1985.».

Por su parte la Ley andaluza de Autonomía Local (Ley 5/2010, de 11 de Junio) dispone en su art. 54.1 que «para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información sobre la actuación municipal, así como su transparencia y control democrático, los Ayuntamientos y sus organismos y entidades dependientes o vinculadas deberán publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y los actos administrativos generales que versen sobre las siguientes materias: (...) e) organización municipal complementaria».

La circunstancia de que el denominado ROF de la CLE haya sido objeto de publicación en su composición inicial y no el de su composición ampliada nos obliga a analizar este extremo y su contexto, en orden a evaluar las consecuencias jurídicas que pudieran derivarse de ello.

En primer lugar hay que decir que la CLE es de creación anterior (1995 en su regulación inicial y 1999 en su modificación de 1999) a su regulación en el ulterior ROM (de 2004) circunstancia que explicita el propio acuerdo plenario de creación al señalar en su art. 1 que «hasta tanto se regule en el Reglamento Orgánico Municipal», reglamento que como sabemos se aprueba en el año 2004, con la expresa previsión legal de la citada CLE, que es objeto de publicación en el BOP de 25.8.2004, conforme a lo dispuesto en el art. 70.2 de la LBRL, tal y como explicita en su preámbulo.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la composición de la CLE ha respondido en todo momento a la voluntad expresada por el Pleno municipal, ya fuera en su composición de tres miembros en el periodo 1995-1999 o en el de siete miembros a partir de Julio de 1999, cuestión al parecer pacífica respecto a la totalidad de los grupos municipales presentes en la corporación durante todo este periodo de tiempo, composición ampliada que en reiteradas ocasiones, en relación a la designación concreta de sus componentes, ha sido objeto de publicación en el BOP (entre otros en los boletines de fechas 27.10.2003, 28.7.2007 y 14.11.2011).

Así pues, desde la perspectiva de esta Institución cabe decir que la obligada publicidad de la citada Comisión Local de Empleo, en sus versiones de 1995 y 1999 queda, en principio, subsanada con la posterior publicación del ROM en el BOP en el 2004.

Similar consideración cabe hacer respecto a las publicaciones en el BOP de los titulares de las siete representaciones de los grupos políticos en la citada Comisión con posterioridad a 1999, debiendo tenerse en cuenta que esta modificación tan solo afecta a este aspecto numérico en la composición de este órgano, ampliando la participación de los distintos grupos presentes en la misma, adecuándose en este aspecto a la proporcionalidad

presente en cada momento en los órganos de gobierno municipal. Así pues, puede sostenerse que este concreto aspecto numérico accedió en varias ocasiones a la publicidad del BOP, sin que este extremo se haya hurtado al general conocimiento de la ciudadanía.

No obstante, con independencia del carácter preceptivo de la publicitación de los reglamentos municipales, la circunstancia de que el ROF de la CLE fuera inicialmente publicado en el BOP, cualquier modificación de esta regulación obliga a los responsables municipales, en virtud del principio de seguridad jurídica, a que el mismo sea objeto de idéntica publicidad, en la forma y en los plazos que se establece en la normativa aplicable.

Desde la perspectiva de esta Institución, este conjunto de circunstancias, permiten considerar la omisión de la publicidad del acuerdo plenario de ampliación de la composición y distribución de la CLE como una “irregularidad no invalidante”, o lo que es lo mismo, el acuerdo plenario goza de validez en su adopción y de eficacia por la suficiencia en su publicitación.

Al respecto de cuál fuere la naturaleza jurídica de la Comisión Local de Empleo y los acuerdos adoptados por la misma, considerábamos que conforme establece el art. 20.3.c) de la LBRL las Comisiones Especiales, como “órganos complementarios” de los órganos de gobierno, son órganos sin atribuciones resolutorias, de estudio y de informe o consulta de los asuntos competencia del Pleno y de los Órganos de Gobierno cuando le sean delegados por el Pleno.

De este modo la expresada Comisión Local de Empleo del Ayuntamiento de Antequera, desde su creación, había sido un órgano participativo, tanto en su composición de inicial de tres miembros (1995) como en la actual de siete miembros (1999), con independencia de su distinta distribución en el tiempo entre los grupos políticos con representación en el Ayuntamiento.

Dicha Comisión, en su regulación abordada por el Reglamento Orgánico Municipal de 2004, remarca dicha naturaleza en sus artículos 64 y 65, al disponer que a esta CLE, como “Comisión Especial”, le corresponde la función de «realizar propuestas de contratación de trabajadores temporales» que contraten el Ayuntamiento y sus organismos autónomos de carácter administrativo.

Desde esta perspectiva, los acuerdos adoptados por la Comisión desde su creación gozaban de la presunción de legalidad establecida con carácter general en el art.57 de la ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, sin que pueden tacharse de ilegales los acuerdos adoptados por la Comisión ampliada por la circunstancia de que su nueva composición no haya sido objeto de su publicidad en el BOP, conforme a lo que hemos argumentado en la consideración anterior.

La invalidez de los acuerdos o propuestas adoptados por esta Comisión sólo podría predicarse en tanto en cuanto los mismos hubiere podido incidir en supuestos de invalidez por infracción del ordenamiento jurídico que resultare aplicable a cada supuesto. En todo caso el órgano de contratación del personal laboral temporal es el Alcalde, a propuesta de la Comisión Local de Empleo.

En conclusión, el ROM de 2004 obligaba a que por el Ayuntamiento se procediera a una nueva regulación de la Comisión a la luz de las previsiones establecidas en los arts. 64 y 65 del mismo, regulación que en virtud de lo establecido en el art. 70.2 de la LBRL habría de ser objeto de publicación en el BOP, sin perjuicio de que los acuerdos

precedentes pendientes de publicación fueren llevados a cabo, en orden a preservar el principio de seguridad jurídica en esta materia.

A la vista de lo anterior, y de conformidad con lo establecido en el art. 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se formulábamos al Ayuntamiento las siguientes Resoluciones:

“Sugerencia 1: En el sentido de que todos los acuerdos relativos a las reglamentaciones de Organización y Funcionamiento de las distintas Comisiones que integran la organización del Ayuntamiento fueren objeto de aprobación plenaria y ulterior publicación en el correspondiente Boletín Oficial de la Provincia.

Sugerencia 2: Que el acuerdo plenario modificando la composición inicial de la Comisión Local de Empleo sea publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga, tanto en relación a la modificación de 1999 como, en su caso, en la que se haya podido adoptar en el presente ejercicio al amparo del vigente Reglamento Orgánico Municipal.”

Finalmente, el Ayuntamiento nos contestaba –en respuesta a nuestras anteriormente indicadas Resoluciones- que aceptaba las mismas, puesto que la composición del órgano de contratación laboral indicado había sido establecida ya en el acuerdo del Pleno de fecha 15 de Julio de 1999 y que mediante otro acuerdo plenario adoptado en fecha 20 de Diciembre de 2012, se había modificado el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Municipal de Empleo para su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, al que se había remitido.

En consecuencia entendiendo aceptadas nuestras Resoluciones, dimos por finalizada la tramitación del expediente.

2. 2. 2. Derechos y Deberes.

A instancia del Secretario General del Sindicato de Policía Local de Barbate, promovimos el expediente de **queja 11/3982**, ante el Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), por los retrasos en el pago de sueldos y salarios de los empleados municipales.

En las actuaciones realizadas en el expediente, recibimos el informe de la Alcaldía de 3 de Febrero de 2012, el cual se remitía a su vez al informe conjunto emitido por los Sres. Interventor y Tesorero del Ayuntamiento, de fecha 30 de Enero de 2012.

En dicho informe se indicaba literalmente que, con relación a las nóminas que los trabajadores del Ayuntamiento tenían pendiente de percibir, al día de la emisión de este informe, eran las de Noviembre, Diciembre y Extra Diciembre e 2011, y teniendo en cuenta la fecha de emisión del informe, la de Enero de 2012.

Por parte del promovente de las actuaciones se expuso, entre otras, las siguientes alegaciones:

“(..) Que la remuneración de las nóminas, desde hace más de un año se está realizando por parte de la Corporación de manera irregular y a plazos, tardándose en cobrar la nómina correspondiente hasta los últimos días de cada mes.

Que además, a la plantilla de esta Policía Local se le adeuda la cantidad total de 156.000€ en concepto de servicios extraordinarios, dado que desde el año 2009 no se perciben las mencionadas remuneraciones.

(...).”

Que en relación a los servicios extraordinarios se nos manifiesta que no solo no se puede pagar la deuda, sino que los servicios que se puedan realizar posteriormente no se van a pagar tampoco. “Esto lleva consigo un grave problema de falta de personal en la Policía Local, de lo cual se está haciendo eco la prensa a nivel nacional, creándose situaciones tan comprometidas como noches y tardes del mes de Julio sin Policía Local en la población, desatendiéndose servicios en las pedanías de Caños de Meca y Zahara de los Atunes en toda la época estival, pedanías estas que multiplican la población llegando a cifras de más de 8000 habitantes cada una de ellas.”

En cualquier caso, desde esta Institución consideramos que, la cuestión de impago de nóminas de los empleados municipales, podía estar afectando a los servicios municipales, por lo que estimamos oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

Primera.- La normativa vigente contempla la figura del Plan de Disposición de Fondos, a fin de establecer unos criterios que determinen cómo y cuándo van a salir los fondos municipales, criterios que deberán ajustarse a lo dispuesto en dicha normativa en esta materia, que está constituida básicamente por:

El artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que dispone:

«La expedición de las órdenes de pago se acomodará al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores».

El Plan de Disposición de Fondos constituye la expresión normativa de los criterios para la ordenación del pago, con respeto a los límites de prioridad señalados en el artículo 187 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, ya citado, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

El Plan de Disposición de Fondos es un acto jurídico reglamentario que establece normas sobre la priorización de pagos de naturaleza permanente, constituyéndose en un documento de carácter obligatorio, cuya formulación es competencia de la Alcaldía-Presidencia.

La ausencia de Plan de Disposición de Fondos supone respetar la prelación de pagos radical del artículo 187 del Texto Refundido citado y, dentro de las obligaciones del ejercicio corriente, la aplicación del artículo 74.2 de la Ley 30/1992, esto es, el despacho de expedientes por riguroso orden de incoación, salvo resolución motivada en contra.

Segunda.- Por su carácter normativo, ha de ser publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

El Plan funciona como instrumento de coordinación entre el Presupuesto y la Tesorería, planificador de los gastos, a la vez que se convierte en un instrumento de control; siendo vinculante.

El Plan de Disposición de Fondos deberá ser elaborado de acuerdo con los criterios de preferencia o prelación en los gastos que establece el artículo 187 del Texto Refundido mencionado, en cuanto que tendrán preferencia los pagos para gastos de personal y las obligaciones de ejercicios cerrados.

En definitiva, el Plan de Disposición de Fondos asegura el nivel de cobertura suficiente para la atención y pago de las obligaciones planificadas, del que es responsable el Alcalde-Presidente, que es quien lo establece y él debe ser quien lo haga materialmente y decidir cómo quiere que se haga, como ordenador de pagos, sin perjuicio de los informes técnicos, jurídicos y económicos, que quiera solicitar.

Tercera.- En virtud de lo dispuesto en los artículos 214.2.b) y c) del TRLRHL, el Interventor está obligado a comprobar que se cumplan las prioridades en los pagos, debiendo formular el correspondiente reparo que pusiera de manifiesto el incumplimiento de las prioridades legales en los mismos, correspondiendo a la Tesorería, proponer la Ordenación del Pago al Alcalde, y garantizar que las propuestas que vayan a ser ordenadas por la Alcaldía se ajustan al Plan de Disposición de Fondos aprobado, sin perjuicio de que la Intervención fiscalice, como es su competencia, dicha propuesta, para ver que se respeta el Plan de Disposición de Fondos

Cuarta.- La situación de crisis económica en la que está inmerso nuestro país, unido a la insuficiencia financiera de los Ayuntamientos, hace que bastantes tengan dificultades para dar cumplimiento a los presupuestos municipales y a la prestación en general de los distintos servicios públicos de competencia municipal. Siendo importante -en el caso del Ayuntamiento de Barbate- que tratamos en las presentes actuaciones- la reiteración respecto del pago a los empleados municipales de los retrasos en cobrar los salarios y sueldos, y con el objetivo o finalidad de evitar que se vuelvan a producir, consideramos positivo que desde la Administración municipal se emprendan medidas para saldar la deuda o para evitar que se reproduzcan en el futuro nuevos retrasos y posibles afecciones a los servicios municipales.

A la vista de todo ello formulamos a la Alcaldía Presidencia del Ayuntamiento de Barbate **Recomendación** para elaborar y aprobar el correspondiente Plan de Disposición de Fondos, teniendo en cuenta la prelación de pago, legalmente establecida que otorga preferencia al pago de los gastos de personal y que, coordinadamente y en colaboración con la Administración de la Comunidad Autónoma, procediera a articular mediante los correspondientes protocolos y convenios o acuerdos, para cada ejercicio, la participación en los recursos de la misma, sobre la base de los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional, establecidos en la Ley 6/2010, de 11 de Junio, de participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ante la falta de respuesta sobre la aceptación o las razones para no aceptar la Resolución formulada, dirigimos escritos a la primera autoridad municipal con fechas 3 de Mayo, 6 de Junio y 14 de Agosto de 2012, instándole a que nos contestase expresamente a lo solicitado.

Como quiera que después de que transcurrier más de ocho meses desde que formulamos la Resolución a la primera autoridad municipal, no obtuvimos la preceptiva respuesta, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual como

establece, preceptivamente, nuestra Ley reguladora. Estos extremos se pusieron en conocimiento del promotor del expediente de queja y de la Alcaldía de Barbate.

En la **queja 12/4852**, el colectivo afectado fue el de profesionales dedicados a la atención de las personas mayores, en concreto ante la demora del pago de los salarios a los trabajadores y trabajadoras del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el Municipio de Coria del Río.

Tras la recepción del informe emitido por la Alcaldía de Coria de Río, tuvimos conocimiento de que el Servicio de Ayuda a Domicilio en el municipio de Coria del Río se presta a través del Organismo Autónomo "Patronato Municipal para el Bienestar Social", del Ayuntamiento coriano, mediante contratación de personal en régimen laboral temporal.

Dicho colectivo percibe sus retribuciones con cargo a la subvención de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía; subvención cuyo abono tenía un retraso en aquellas fechas por parte de la Agencia, si bien el primer semestre del año 2012 fue ingresado a mediados de Julio de 2012, por lo que las nóminas de Julio y Agosto fueron abonadas por el propio Ayuntamiento, ante el incumplimiento y retraso por parte del ente público Andaluz.

Consecuentemente, con la información municipal aportada resolvimos dar por finalizadas nuestras actuaciones por encontrarse en vías de solución el asunto planteado.

Y, la persona interesada en la **queja 12/2204**, resultó ser un funcionario del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción que nos comunicaba que todos los empleados del mismo no habían percibido los salarios correspondientes a los últimos ocho meses. Posteriormente, a esta queja, quedaron acumuladas otras como: **queja 12/1846, queja 12/2415, queja 12/2416, queja 12/2421 y queja Q12/2422**

Tras diversas reclamaciones formuladas por los trabajadores ante los responsables municipales, únicamente reciben como respuestas que quieren atender sus obligaciones y abonar cuanto antes las nóminas, pero que no hay dinero.

En nuestra petición, tras poner en conocimiento de la Alcaldía nos hechos denunciados, solicitábamos además del preceptivo informe, la concreción de las medidas adoptadas por la Alcaldía para atender el pago de los salarios a los empleados municipales y/o en su caso, las previsiones al respecto.

Cuando redactamos este Informe, y tras varios meses de tramitación del expediente, tenemos conocimiento de la reunión mantenida por el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y el Ministro de Hacienda y Administración Pública, en la que se habría alcanzado el acuerdo de desbloquear el 75% de las retenciones, que sobre la Participación de los Ingresos del Estado, correspondientes al municipio de la Línea de la Concepción, se venían efectuando.

Estas medidas se harían efectivas en los primeros meses de este año 2013 y servirán para paliar la asfixia económica de las arcas municipales, pues permitirán la entrada de los más de 11 millones que corresponden al mencionado 75% de la PIE, que ahora no percibe el Ayuntamiento como consecuencia de la deuda con la Seguridad Social y Hacienda de casi 40 millones de euros.

En dicha reunión también se habría acordado, que estas medidas urgentes, además de servir, para paliar la situación de impago a los trabajadores municipales, debe servir también para mejorar de forma ostensible, la prestación de servicios a los ciudadanos

de las cuatro ciudades, que se favorecerán de dicho acuerdo: Jerez de la Frontera, La Línea de la Concepción y Barbate, en la provincia de Cádiz, y Los Palacios y Villafranca en la provincia de Sevilla.

En consecuencia, acordamos suspender nuestras actuaciones e informar de ello a la Administración municipal para que, en la medida que le sea posible, nos confirme documentalmente dicho acuerdo, una vez que le sea notificado formalmente.

2. 2. 3. Condiciones de Trabajo

Nuestro comunicante en la **queja 12/3176**, nos expuso la situación laboral en la que se encontraban los empleados del Ayuntamiento de Isla Cristina donde, además de las cinco mensualidades pendientes de liquidar en aquellas fechas, se tenía previsto el despido de hasta 200 trabajadores.

Con ocasión de este expediente, conocimos el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Isla Cristina (Huelva), de fecha 28 de Junio de 2012, por el que se acordó modificar las condiciones de trabajo de sus trabajadores, en los términos que posteriormente comentamos, y que justificaba por la situación económica municipal extremadamente negativa, como consecuencia del desequilibrio entre sus gastos e ingresos, resultando ser su principal factor de costes los de personal.

A raíz de esta situación, el Pleno Municipal aprobó con fecha 30 de Marzo de 2012 un Plan de Ajuste, al amparo de las directrices marcadas por el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de Febrero, conteniendo unas previsiones de gastos e ingresos en el próximo decenio, estableciendo entre otras determinadas medidas de reducción del gasto de personal, del Capítulo I. Documento económico que fue aprobado por la Administración Estatal.

A la vista de ello, el Ayuntamiento consideró irremediablemente iniciar un expediente de despido colectivo, al amparo del Real Decreto Ley 3/2012, de 12 de Febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

No obstante, en el periodo de consultas con los representantes de los trabajadores afectados se alcanzó como medida alternativa a los despidos, proceder a diversas modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, que se concretaron en las siguientes:

- a) Trabajadores temporales: reducción del 50% de la jornada laboral y del 50 % de las retribuciones.
- b) Trabajadores sin plaza en plantilla: reducción del 50% de la jornada laboral y del 50 % de las retribuciones.
- c) Trabajadores que se encuentren dentro del cupo de excedentes de cada servicio: reducción del 25 % de la jornada laboral y del 25 de salario. Fijándose como criterio de selección la antigüedad en el servicio.
- d) Trabajadores con contrato de relevo: reducción salarial del 25 %.
- e) Resto de trabajadores: reducción del 10% de la masa salarial.

Asimismo, se aprobaron otras medidas como:

- a) Modificar el artículo 46.2 “Pagas extraordinarias” del Convenio Colectivo del Personal Laboral, quedando como sigue: “La cuantía de cada una de ellas será la que a tales efectos exige el artículo 22 de la Ley 7/2007 y de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con una minoración del 25 % de su cuantía.
- b) Inaplicación temporal de las medidas de suspensión de ayudas de carácter social contempladas en el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento.
- c) Inaplicación temporal de prestaciones derivadas del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento en relación con la Bolsa de Vacaciones.
- d) Inaplicación temporal de las cantidades a percibir en concepto de disponibilidad del Reglamento de disponibilidad de los trabajadores de Cultura y Festejos.
- e) Suprimir el desempeño de funciones de superior categoría y las correspondientes retribuciones, con las excepciones de los puestos de Secretario, Interventor, Tesorero y Jefe de la Policía Local.
- f) Amortizar las plazas/puestos de trabajo que queden vacantes por jubilación del personal laboral. medidas de suspensión de ayudas de carácter social contempladas en el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento.

A la vista de la información municipal aportada, y conforme a las disposiciones vigentes de aplicación, concluimos nuestras actuaciones al no constatar la existencia de motivo que motivar su continuación al amparo de la Ley que nos rige, e informando de ello a las partes interesadas.

El promotor de la **queja 12/3177** al que posteriormente fueron acumulados los siguientes expedientes: **queja 12/3576, queja 12/3603, queja 12/3606, queja 12/3660, queja 12/3663, y queja 12/4387**, nos puso en conocimiento –y su disconformidad, evidentemente- del Expediente de Regulación de Empleo –ERE- incoado por el Ayuntamiento de Estepona, uno de los primeros que se formalizan en el sector público local andaluz, y en el que se había dictado la primera sentencia a favor de un expediente de regulación de empleo promovido a instancia de una Administración Local.

Nuestro comunicante nos alertaba de que en dicho expediente se incluían a trabajadores con más de 17 años de servicios prestados, con contratos laborales fijos tras haber superado un concurso oposición y prescindiendo de servicios públicos en un Municipio, con una población superior a los 60 mil habitantes.

Este ERE promovido por el Ayuntamiento de Estepona, fuertemente contestado por los trabajadores afectados a través de quejas presentadas ante este Comisionado, entre otras formas, se dictó la sentencia núm. 1662/12, de fecha 25/10/2012, por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en los recursos acumulados presentados por CCOO, Comité de Empresa del Ayuntamiento de Estepona, Sección Sindical de la Asociación de Trabajadores del Ayuntamiento de Estepona y CSIF, así como UGT que se unió posteriormente a las demandas de los anteriores. En virtud de este expediente, se despiden a 176 trabajadores municipales.

La sentencia dictada, aplicando la nueva regulación laboral declara que el Ayuntamiento de Estepona cumplió con todos los requisitos formales tanto de documentación e información a la representación legal de los trabajadores, como el

desarrollo conforme a la buena fe del periodo de consultas en el ERE que ha afectado a 176 trabajadores.

El Ayuntamiento, según la sentencia, vive "un fuerte desequilibrio presupuestario, la ausencia casi total de autofinanciación, y la existencia de una importante deuda fuera del presupuesto", y "el despido colectivo se fundamentó en causas económicas, habida cuenta de la insuficiencia presupuestaria en la que se encontraba el Ayuntamiento de Estepona, y en causas organizativas, habida cuenta del sobredimensionamiento de plantilla que padece el referido consistorio municipal".

El Tribunal considera acreditadas las causas económicas y organizativas que justifican el despido colectivo y, por tanto, declara finalmente la legalidad de la decisión extintiva del Ayuntamiento de Estepona.

El ERE derivaba de un Plan de Ahorro aprobado por el Ayuntamiento tras ponerse en marcha el plan de pago a proveedores (Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de Febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales).

A la vista del informe municipal y documentación facilitada por la Alcaldía de Estepona en el asunto objeto de la queja presentada se había dictado resolución judicial, cuyas referencias hemos reseñado anteriormente, por lo que concluimos nuestras actuaciones, al tiempo de que informamos a los afectados sobre la posibilidad de interponer, contra dicha sentencia, Recurso de Casación para ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en la forma establecida en el artículo 208 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social

Otros despidos laborales individuales en los Ayuntamientos de Marbella y Vélez-Málaga en la provincia de Málaga.

No sólo se han iniciado despidos colectivos a través de expedientes de regulación de empleos (EREs) iniciados y tramitándose en estos momentos como los ya reseñados, sino que también se han producido despidos de trabajadores a nivel individual, como son los planteados en la **queja 12/247**, por el Ayuntamiento de Marbella, que resolvió el despido del trabajador (laboral fijo, con más de 18 años de servicios) tras la amortización del puesto de trabajo.

Y, en la **queja 12/3327**, la interesada fue despedida junto con otros compañeros de la Empresa Municipal de Vélez- Málaga (Málaga), habiéndose declarado improcedente dicho despido, sin que por parte de los responsables de la empresa municipal ni del Ayuntamiento se adoptase medida alguna para ejecutar la resolución judicial. En los mismos términos reseñados, se presentaron otros escritos, registrados con los números que se indican, y que hemos acumulados a la queja inicial: **queja 12/3331, queja 12/3341 y queja 12/3454**.

Según se comprueba del informe emitido por la Administración Municipal en la resolución judicial –incorporada al expediente- y que ya adquirió su firmeza, fue absuelto el Ayuntamiento de Vélez- Málaga, y condenada la Empresa Municipal de Servicios, Viviendas, Infraestructuras y Promoción de Vélez-Málaga, por lo que habrá que estar a la ejecución de la misma.

2. 3. Personal de Administración y Servicios Universidades Públicas Andaluzas.

2. 3. 1. Acceso, Provisión y Carrera.

La **queja de oficio 12/1911**, fue promovida ante Universidad de Granada, en relación con el procesos selectivo convocado por la Resolución de 24 de Enero de 2012, de la Universidad de Granada, para cubrir plazas de personal laboral, Técnico Auxiliar de Hostelería, Grupo IV, por cuanto el contenido de varias Bases reguladoras del proceso podrían ser contrarias a las disposiciones vigentes en materia de acceso a la función pública..

Interesa aquí destacar que las «Bases de Convocatoria» establecían que el sistema selectivo sería el concurso-oposición (base 1ª) diferenciándose las siguientes Fases y contenidos (Anexo I):

a) Fase de oposición.

Ejercicio Teórico-práctico: La fase de oposición constará de un único ejercicio teórico- práctico, consistente en preguntas con respuesta alternativa y que versará sobre el contenido del programa que se acompaña como anexo II a esta convocatoria.

El ejercicio será calificado sobre una puntuación máxima de 65 puntos.

Tendrá carácter eliminatorio y será necesario obtener 32,5 puntos para superarlo.

b) Fase de concurso.

Finalizada la fase de oposición tendrá lugar la fase de concurso. Tan sólo participarán en esta fase aquellos aspirantes que hayan superado la fase de oposición. La valoración de estos méritos se realizará de conformidad con el baremo que se acompaña a continuación. En ningún caso los puntos obtenidos en esta fase podrán ser computados para superar el ejercicio de la fase de oposición.

Se disponía también (en Anexo I), que en el concurso se valoraría la antigüedad y la experiencia en la Universidad de Granada (exclusivamente) y a formación de los solicitantes de acuerdo con el siguiente baremo:

1. Antigüedad en la Universidad de Granada: Máximo 12,25 puntos. Se valorarán los servicios prestados en cualquier categoría profesional recogida en Convenio Colectivo del Personal Laboral de las Universidades Andaluzas y prestados en la Universidad de Granada: 2 puntos/365 días.

2. Formación: Máximo 8,75 puntos.

A) Cursos de perfeccionamiento: Se valorarán los cursos impartidos y/u homologados por Organismos oficiales y Centrales Sindicales y relacionados con la plaza convocada: 0,015 puntos/hora. Máximo 6 puntos.

Aquellos cursos relacionados en los que no conste el número de horas se valorarán con 0,064 puntoscurso.

B) Titulación académica relacionada con la plaza: Máximo 4 puntos.

C) Por haber superado la fase de oposición en su totalidad, de otras convocatorias para promoción interna de plazas del mismo área funcional y categoría profesional: 0,5 puntos por convocatoria: Máximo 1 punto.

3. Experiencia profesional: Máximo 14 puntos.

- Desempeñando idéntico puesto en la Universidad de Granada: 2 puntos/365 días.

- Grupos IV y temporales V en la Universidad de Granada, con carácter fijo o mediante derivados de bolsas de sustituciones: 1 punto/365 días.

Máximo 6 puntos.

- Desempeñando cualquier puesto de Universidad similares de Granada: 1 punto/365 días: funciones fuera de la Universidad: Máximo 6 puntos.

En respuesta a dicha petición, la Gerencia de la Universidad de Granada, remite puntualmente informe del que merece la siguiente reseña:

“(…) 1º.- Fase de concurso: La afirmación expresada en el requerimiento de informe es incorrecta, pues la convocatoria fija en 35 puntos la puntuación máxima de la fase de concurso méritos y en 65 puntos la puntuación máxima de la fase de oposición, por lo que, sobre un total 100 puntos posibles, la fase de concurso supone un 35% de la puntuación, no un 53,84% como se afirma en la solicitud de informe, y la fase de oposición supone un 65% de la puntuación. Estos porcentajes de valoración se ajustan a la legalidad vigente y a lo regulado en el IV Universidades Públicas Andaluzas Convenio de Personal Laboral de las que establece en sus artículos 22.2 y 21.1. (...)”

2º.- Antigüedad: Se valora la “antigüedad” en la administración y no “experiencia profesional”, por tanto los servicios prestados para reconocer la antigüedad son en cualquier categoría profesional, de acuerdo con la Ley 70/1978, de 26 de Diciembre, de Reconocimiento de Servicios Previos en la Administración Pública.

3º.- Experiencia Profesional: Respecto de esta cuestión debemos poner de relieve que el Tribunal Supremo reconoce en su jurisprudencia que es legítimo valorar cualquier mérito objetivo susceptible de expresar mérito y capacidad, siempre que se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas.(...)”

A mayor abundamiento, el baremo aplicable ha sido negociado y acordado con el Comité de Empresa, y en desarrollo del principio de autonomía de las partes, éstas estimaron conveniente valorar la experiencia profesional de cualquier categoría profesional del mismo grupo o inferior al de la plaza objeto de provisión.

En cuanto a la falta de concreción de los puestos de similares funciones, fuera de la Universidad de Granada, el acuerdo firmado por la Universidad de Granada y el Comité de Empresa, por el que se fijaba el baremo, establecía que la convocatoria podría determinar que los puestos se entienden similares, no

habiéndose producido tal pronunciamiento en la convocatoria, corresponde al Tribunal Calificador, de acuerdo con la base 5.6 de la convocatoria, resolver estas incidencias.

4º.- Formación: La falta de concreción de las titulaciones relacionadas con las plazas ofertadas, debe considerarse en el mismo sentido que lo indicado en el último párrafo del apartado anterior, es decir, que según el acuerdo de baremo firmado por la Universidad de Granada y el Comité de Empresa la convocatoria podría determinar que titulaciones están relacionadas con las plazas ofertadas, no habiéndose producido tal pronunciamiento en la convocatoria, corresponde al Tribunal Calificador resolver estas incidencias.

5º.- Plazas reservadas a personas con discapacidad: La Universidad de Granada aprobó la oferta de empleo público para el año 2010, por resolución del Rectorado de 15 de Abril de 2010, publicada en el BOJA nº 87, de 6 de Mayo de 2010. Esta oferta incluía en su apartado séptimo la reserva legal para las personas discapacitadas en el conjunto de la oferta de empleo Público de 2010 el número de plazas reservadas para el cupo de personas con discapacidad, en las distintas convocatorias, era de 18 plazas, de las 311 previstas, lo que supone una reserva del 5,79%, cumpliendo la Universidad de Granada con la previsión legal de reserva del cupo de discapacitados.

6º.- Resolución de empate con la calificación final: (...). Efectivamente la convocatoria no regula como resolver en caso de empate en la puntuación final, pero de acuerdo con lo establecido con la base 5.6 de la convocatoria corresponde al Tribunal Calificador resolver estas incidencias.”

Visto este planteamiento, hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- El principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos.

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los artículos 23.2 y 103 de la CE, se basa en los siguientes criterios:

a) El principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos ha de ponerse en conexión con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 CE y referido a los requisitos que señalen las Leyes. Esto concede al legislador un amplio margen, si bien esta libertad aparece limitada por la necesidad de no crear desigualdades que resulten arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. Y no corresponde a los tribunales interferirse en ese margen de discrecionalidad que la Ley concede a la Administración, ni examinar la oportunidad de la medida administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, pero sí procede, en aras de propiciar una tutela judicial efectiva, comprobar si no se ha sobrepasado ese límite de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria.

b) La misma jurisprudencia constitucional ha declarado sobre la exigencia, derivada del artículo 23.2 CE, de que las reglas del procedimiento de acceso a los cargos públicos, entre ellas las convocatorias, se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas. Dicha doctrina ha reconocido la posibilidad y validez de que la experiencia sea reconocida y valorada entre los méritos; declarando que el problema no se suscita por la consideración como mérito de los servicios prestados sino por la relevancia cuantitativa o por operar doblemente en el procedimiento de selección.

c) Esa doctrina ha señalado que se lesiona la igualdad de trato, que para el acceso a las funciones públicas reclama el artículo 23.2 de la CE, cuando se establece una valoración de los servicios prestados que es desproporcionada, por ser determinante del resultado final.

Así, pues, los principios de mérito y capacidad se configuran en su naturaleza como instrumento necesario e imprescindible para poder dar un adecuado cumplimiento al principio de igualdad en el acceso a la función pública (art. 14 y 23.2 CE), en el sentido establecido por el Tribunal Constitucional.

Este Comisionado considera que con las Bases aprobadas dificultan, si no impiden, el acceso a las plazas convocadas si previamente no se ha desempeñado servicios en la Universidad de Granada, siendo el baremo igualmente discriminatorio y contrario al artículo 23.2 de la Constitución (RCL 1978, 2836) en relación con el artículo 103.2, al no respetarse para el acceso a la función pública los principios de igualdad, mérito y capacidad, al imposibilitar el acceso a la función pública de quienes concurren desde fuera de la Administración convocante, de modo que la valoración de la antigüedad, de la experiencia y de los cursos de formación se encuentran fuera de los límites constitucionalmente tolerables.

Segunda.- Los méritos objetos de valoración y su puntuación en la fase de concurso.

Compartiendo y respetando el criterio de no interferir en el margen de apreciación ni en la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir sobre los requisitos a exigir en la convocatoria, si corresponde comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes.

El Tribunal Constitucional en sentencia 67/1989, de 18 de Abril, declaró que la atribución de 0,60 puntos por cada mes de servicios prestados, hasta la publicación de la convocatoria y hasta un máximo de 45% de la puntuación alcanzable en la fase de oposición, podía parecer desproporcionada por superar lo que sería aceptable habitualmente en este género de pruebas, puesto que si bien la suma de puntos que por esta vía podían obtenerse tenía topes máximos que impedían llegar a tener una ponderación mayoritaria, daba una sustancial ventaja a quienes podían beneficiarse de esta única valoración de méritos (servicios prestados en la Administración). Sin embargo, añade la sentencia, que ha de entenderse que esta valoración del mérito del tiempo de servicios, aunque esté en el límite de lo tolerable, no excluye, por entero de la competición a quienes carecen de él, pese a que les imponga, a los opositores “por libre” para situarse a igual nivel de puntuación que los actuales funcionarios, un nivel de conocimiento superior, pero sin que ello signifique el establecimiento de un obstáculo que impida el acceso a la función pública de quien no prestaron servicios anteriormente en la Administración Autonómica.

En consecuencia, dice la sentencia, la valoración cuantitativa del tiempo de servicios (esto es, 0,60 puntos por mes) no ha llegado a sobrepasar los límites de disponibilidad de la Comunidad Autónoma (C.A Extremadura) al no poder considerarse por sí sola como violación del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución.

En este punto conviene recordar que en el proceso selectivo convocado por la Universidad de Granada, objeto de este expediente, la puntuación otorgada por servicios prestados en la propia Universidad de Granada, podría alcanzar un máximo de hasta 26,25 puntos (12,25 puntos, por antigüedad y 14 puntos, por experiencia profesional).

Con dichas previsiones, los participantes que prestan o han prestado servicios en la Universidad de Granada estarían en disposición de obtener una considerable posición favorable de partida frente al resto de participantes. Se valora hasta en dos ocasiones el mérito de los servicios prestados: en los apartados de antigüedad (aptdo. 1 del Baremo) y de experiencia. (aptdo. 3 del Baremo) y, en todo caso, excluyendo los servicios prestados en otras Administraciones Públicas.

Además, los participantes que vienen ocupando puesto idéntico al convocado, pueden obtener más del doble de puntuación en el apartado de experiencia que el resto de participante.

Debemos recordar que, en la fase de concurso, el participante ajeno a la Universidad de Granada, sólo puede alcanzar una puntuación máxima de 4 puntos, por el apartado de titulación académica relacionada con la plaza, ya que los cursos de perfeccionamientos se valorarán si están relacionados con la plaza convocada, lo que será difícil, si no imposible, que se hayan podido realizar sin estar vinculado a la Universidad de Granada, por lo que se favorece nuevamente al personal vinculado a la misma.

Un baremo en el que se privilegie la experiencia adquirida en un puesto idéntico o similar a aquel de cuya provisión se trata no sería contrario a la igualdad aún cuando a los restantes méritos alegables les fuera concedida una valoración menor, incluso considerablemente menor. Sin embargo, en esta convocatoria no se trata propiamente de favorecer genéricamente a quienes hubieran desempeñado puestos idénticos o similares a los ofertados, sino sólo de privilegiar a las concretas personas que los hubieran ocupado en la Administración convocante (sentencia TC 281/1993), con exclusión del proceso selectivo de quienes no tengan una previa relación de servicios con la misma.

Si bien desde un punto de vista nominalista nos hallamos ante un concurso de libre acceso a la función pública, materialmente nos encontramos ante unas pruebas restringidas, porque hacen imposible el acceso a personas considerable posición favorable de partida frente al resto de participantes. Se valora hasta en dos ocasiones el mérito de los servicios prestados: en los apartados de antigüedad (aptdo. 1 del Baremo) y de experiencia. (aptdo.3 del Baremo) y, en todo caso, excluyendo los servicios prestados en otras Administraciones Públicas.

Probablemente la Universidad de Granada acude a este procedimiento para solucionar el problema concreto de la amplia bolsa de personal que ha accedido en régimen de interinidad o temporalidad al empleo público (debemos recordar que, además de la convocatoria objeto de este expediente se efectuaron otros nueve procesos selectivos mediante el sistema de concurso-oposición libre), sin garantizar que los principios de mérito y capacidad hayan podido ser contrastados de manera objetiva. No debe olvidarse que los contratados temporales, o interinos, por el mero hecho de serlo, no tienen ningún derecho preferente para el acceso a la condición de personal laboral fijo o de funcionario de carrera y el hecho de que la convocatoria se ampare, como así justifica en el informe emitido, en el IV Convenio de Personal Laboral de las Universidades Públicas Andaluzas y el acuerdo con el Comité de Empresa, no refuerza ni garantiza la legalidad de la convocatoria.

A este respecto, debemos recordar que dicho Convenio, que tiene como objeto establecer y regular las relaciones de la prestación de servicios entre las Universidades Públicas de Andalucía y el personal laboral a su servicio (art.1) sólo resulta de aplicación al personal que se encuentre vinculado a alguna de las Universidades Públicas Andaluzas mediante relación jurídico laboral formalizada por el Rector o, en virtud de delegación de

éste, por el Gerente y que perciba sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones del Capítulo I de los Presupuestos de las respectivas Universidades.

Tercera.- La valoración de servicios prestados se limita exclusivamente a la Universidad de Granada, excluyendo a otras Administraciones Públicas.

Ciertamente pudiera suponer una vulneración de los principios constitucionales para acceder a la función pública circunscribir el reconocimiento de la antigüedad y los servicios prestados como mérito solo cuando el servicio haya sido prestado en la Universidad de Granada, y ello sobre la base de sentencias del TC: la STC 67/89 y la STC 281/93, a cuyo amparo la Sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León, 93/2008 declara que deben estimarse discriminatorias la base que solo valoran la antigüedad en una Administración Pública concreta (la convocante), excluyendo a personas que pudieran tener servicios prestados en puestos similares de otras Administraciones Públicas.

En los mismos términos se pronuncia el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sentencia de 26 de Octubre de 2006 (TJCE/2006/314).

Cuarta.- La puntuación máxima en la fase de concurso.

Sin perjuicio del posicionamiento mantenido por la Gerencia de la Universidad de Granada, sobre que la fase de concurso no debe superar el máximo del 45% de la totalidad de la puntuación del proceso selectivo, y que viene a reproducir el contenido del propio Convenio, este Comisionado y así lo confirmar reiterada jurisprudencia, considera que la puntuación de esta fase (concurso) no puede superar el 45% de la puntuación máxima de la fase de oposición, siguiendo la interpretación sostenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1989, FD4º, donde se consideró que la valoración de estos méritos hasta un 45% de la puntuación valorable en la oposición, es el límite de lo tolerable.

La sentencia reitera siguiendo la doctrina consolidada a este respecto, que se lesiona la igualdad de trato, que para el acceso a las funciones públicas (art. 23.2 CE), cuando se establece una valoración de los servicios prestados que es desproporcionada, por ser determinante del resultado final.

En cualquier caso, como se señala en la STC 548/2009, la concurrencia de una valoración superior al 45% de la fase de oposición no supone por sí sola la vulneración del libre acceso a funciones y cargos públicos, salvo que –conforme al criterio sentado por TC- en el proceso de selección se produzca una exclusión (material) de los participantes que no hayan prestado servicios en la Administración, circunstancia ésta que sucede en el proceso selectivo convocado por la Universidad de Granada

La jurisprudencia constitucional ha declarado sobre la exigencia, derivada del artículo 23.2 CE, de que las reglas el procedimiento de acceso a los cargos públicos, entre ellas las convocatorias, se establezcan en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas.

También trae a colación lo que esa misma jurisprudencia ha sentado sobre la posibilidad y validez de que la experiencia sea reconocida y valorada entre los méritos; y lo que ha declarado sobre que, en tales casos, el problema no se suscita por la consideración como mérito de los servicios prestados sino por la relevancia cuantitativa o por operar doblemente en el procedimiento de selección.

Quinta.- Resolución de empate en la calificación final.

Ante la falta de previsión en las bases reguladoras, consideramos que debe prevalecer la puntuación de la fase de oposición y en el supuesto de que persistiera el mismo, la puntuación obtenida en la fase de concurso y en el último lugar, de persistir el empate, realizar entre los candidatos empatados un nuevo ejercicio de la fase de oposición.

La Comisión Superior de Personal del Ministerio de Administraciones Públicas, en Dictamen emitido con fecha 7 de Marzo de 2003, núm. expediente SGORJRIFP-79/03, se pronunció al respecto en los siguientes términos:

“Como norma general deberá procederse a celebrar una nueva prueba objetiva, de características análogas a alguna de las ya celebradas y sobre las mismas materias, en la que habrán de participar los aspirantes entre los que existan empates.

En cualquier caso debe huirse de procedimientos que no se dirijan a la valoración de aptitudes o méritos objetivos de los aspirantes como la edad o el resultado de un sorteo aleatorio”.

En consecuencia con todo lo anterior, en el proceso convocado se pone de manifiesto un Baremo discriminatorio y contrario a los principios constitucionales que deben presidir el acceso al empleo público –igualdad, mérito y capacidad-, con claro favorecimiento hacia el personal con vinculación laboral con la Universidad de Granada, respecto al resto de participantes a quienes dificulta, i no impiden, el acceso a las plazas convocadas.

A la vista de todo ello se formuló Resolución concretada en los siguientes términos:

“Recordatorio de cumplimiento de las disposiciones reseñadas que fundamenta esta resolución.

Recomendación 1: Adoptar las medidas oportunas para fijar la puntuación máxima de la fase de concurso en el 45% de la fase de oposición.

Recomendación 2: Adoptar las medidas oportunas para incorporar la valoración de los servicios prestados, tanto para el apartado antigüedad como en el de experiencia profesional, en otras Administraciones Públicas, ya sea en un puesto similar y/o equivalente.

Recomendación 3: Adoptar las medidas oportunas para incorporar la valoración de la experiencia profesional en el sector privado, en puesto equivalente.

Sugerencia 1: Adoptar las medidas oportunas para incorporar los criterios de resolver los empates, conforme al Dictamen del Ministerio de Administraciones Públicas.

Sugerencia 2: Instar al Sr. Rector que, previo los trámites y estudios oportunos, tome la iniciativa para plantear la revisión del IV Convenio de Personal Laboral de las Universidades Públicas Andaluzas para incorporar las modificaciones que sean precisas para su adecuación a las resoluciones anteriores.”

Con fecha 3 de Diciembre de 2012, recibimos respuesta del Rector de la Universidad granadina, de cuyo contenido se desprende que plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por esta Institución, al entender que no resulta factible -por las razones que nos expone- acceder al contenido de las mismas, con excepción de las dos sugerencias formuladas (criterios de desempate y revisión del Convenio Colectivo) que se pueden considerar aceptadas.

En consecuencia, procedemos a dar por concluidas nuestras actuaciones con la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del expediente, por cuanto siendo posible una solución positiva ésta sólo se ha conseguido parcialmente.

2. 4. Personal de Entidades Instrumentales del sector público andaluz.

2. 4. 1. Acceso, Provisión y Carrera.

En la **queja 11/4941** el interesado denunciaba que el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía –IECA-estaba efectuando nombramientos de funcionarios interinos previa selección de los candidatos mediante oferta presentada en el Servicio Andaluz de Empleo, en la que se habrían incorporado un perfil prefijado para candidatos que venían prestando servicios como personal externo en el propio Instituto.

Por los datos inicialmente aportados por el promotor de la queja, este mismo proceso selectivo ya se utilizó anteriormente para seleccionar otros tantos funcionarios interinos -en Noviembre de 2010- y, al parecer, en la fecha en que admitimos la queja – Noviembre de 2011- el IECA preparaba otro proceso igual, hasta alcanzar un total de 27 nuevos funcionarios interinos que resultarían todos que venían prestando servicios como personal externo.

Con dicha medida, de resulta cierto los hechos, se podrían estar vulnerando los principios constitucionales que regulan el acceso al empleo público y los derechos de miles opositores integrados en las bolsas de empleo de la Administración de la Junta de Andalucía que no tienen la oportunidad de concurrir a dichos nombramientos, por lo que procedimos a la admisión a trámite de la queja presentada y efectuar las actuaciones oportunas ante el organismo afectado.

Como es sabido, la Agencia Administrativa Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, adscrita a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, tiene encomendada, entre otras funciones, la realización de diversos proyectos incardinados en el programa Operativo FEDER de Andalucía 2007/2013.

De la información aportada por el IECA resultaba que para ejecutar dichos proyectos, la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, por Resolución de fecha 13 de Mayo de 2010, autorizó el nombramiento de veintisiete funcionarios interinos del Cuerpo Superior Facultativo, Opción Estadística (código de puesto, 12376310, sin ocupar puesto en la Relación de Puestos de Trabajo), y retribuciones ajustadas a lo dispuesto en el apartado 3 del art. 31 de la Ley 5/2009, de 28 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010.

El nombramiento autorizado fue temporal, con una duración de dos años, siendo seleccionados por la citada Dirección General 10 candidatos procedentes de la correspondiente Bolsa de Interinos, hasta su agotamiento, y los 17 restantes seleccionados

a través de oferta genérica por el Servicio Andaluz de Empleo, (SAE), conforme a la citada autorización.

Por cuanto resulta aclaratorio para fundamentar la resolución se detallan en Anexos de la misma, los datos contenidos en los indicadores de las Ofertas presentadas por IECA en la Oficina del SAE (oficina de Amate-Sevilla).

En dicha información pudo constatarse cómo para el mismo puesto ofertado, Estadístico, se requerían titulaciones académicas y formación complementaria diferentes, exigencias de experiencia en Administración Pública que oscilaban desde los 8 a 18 meses e incluso de hasta 36 meses, resultando de forma indiciaria una selección pre-determinada y excluyente. Y ello, sin perjuicio de que las ofertas presentadas respondían a la ejecución de distintos proyectos (cuatro) encomendados a IECA denominados respectivamente Actividad Estadística del sistema de Cuentas Económicas, apoyo Técnico del IECA a la gestión de la producción Estadística, I+D+i Tecnología y Técnica Estadística y Cartografía y Servicio de Información Estadística y Cartográfica.

En la tramitación del expediente, también contamos con la colaboración del Servicio Andaluz de Empleo, mediante informe aportado por la Secretaría Provincial de Sevilla, del que merece reseñar el que las ofertas de empleo de las Entidades Públicas no son difundidas a través de la web del SAE, por así recogerlo la Instrucción 2/2008, de 10 de Junio, de la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación Laboral, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas de empleo en las oficinas del SAE.

Por nuestra parte hacíamos las siguientes consideraciones:

Primera.- Particularidades en la aplicación de los principios constitucionales de acceso al empleo público en la selección de funcionarios interinos.

Las especiales características de la Administración Pública y sobre todo, su sometimiento a un status en el que la imparcialidad y el servicio al interés general son ejes centrales de su funcionamiento, justifica que su personal -sin distinguir aquí la naturaleza jurídica del vínculo que en cada caso une a la Administración y al empleado público- pueda ser seleccionado de forma diferente y mediante procedimientos que aseguren el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y la publicidad de sus actuaciones como elemento de garantía del sistema.

En este sentido, debemos señalar que la doctrina del Tribunal Constitucional – entre otras sentencias, la de 18 de Abril de 1989-, establece que el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 CE, ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de méritos y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 CE, y referido a los requisitos que señalen las leyes.

En el mismo sentido el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 –EBEP- (artículo 10.2) confirma los principios tradicionales en cuanto a la selección del funcionario interino, estableciendo que habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que, en todo caso, respetarán los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. En todo caso, lo que ha de caracterizar el procedimiento selectivo de los funcionarios interinos es la urgencia, de ahí que se predique la agilidad y la rapidez en la selección, mediante un procedimiento que deberá garantizar la objetividad de la selección, mediante pruebas o fórmulas eficaces.

Considerando la urgencia exigida por las circunstancias y la existencia de crédito adecuado y suficiente, y con las limitaciones establecidas inicialmente por el Real Decreto-

Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (prohibición de contratación de personal laboral temporal o nombramiento de interinos, salvo supuesto excepcionales), y mantenidas por el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, que se anticipa a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012, el nombramiento deberá recaer en personas que reúnan las condiciones exigidas para el ingreso en el Cuerpo a que esté adscrito el puesto de trabajo, ex artículo 104.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado –LFCE-.

Según lo previsto en el art. 10.1.c) del EBEP y en el art. 31.3 de la Ley 5/2009, de 28 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010 y el art. 22.2 de la Ley 12/2010, de 27 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, se procedió por parte del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, en las anualidades 2010-2011, al nombramiento de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal, en el citado marco operativo europeo FEDER 2007-2013.

La autorización para el nombramiento de funcionarios interinos, de acuerdo con lo previsto en las letras c) y d) del apartado 1 del art. 10 del EBEP, sólo se concederá para la ejecución de programas de carácter temporal cuya financiación provenga de fondos de la Unión Europea –como así se realizó en el objeto de esta queja- o bien en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables originadas por el exceso o acumulación de tareas.

El nombramiento de dicho personal no podrá ir referido a plaza vacante de la relación de puestos de trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía, sin posibilidad de prórroga alguna a su finalización.

Segunda.- Régimen preferencial y subsidiario en la selección del personal funcionario interino: la dual vía de acceso al empleo interino (Bolsa –SAE).

La selección del personal interino se efectúa conforme al procedimiento establecido por 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 aprobado por Decreto 2/2002, de 9 de Enero de 2002, que en su artículo 28 recoge que -la selección de personal interino- se efectuarán con publicidad y con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, en base a criterios objetivos que garanticen la idoneidad para el desempeño de las funciones del puesto a proveer; realizándose preferentemente entre los aspirantes que, habiendo concurrido a las pruebas selectivas de la última Oferta de Empleo Público y no habiendo obtenido plaza formen parte de la Bolsa de Interinos constituida por ellos; y, con carácter subsidiario (de no existir Bolsa, o como fue el caso, haberse agotado), se procederá a remitir oferta genérica al Servicio Andaluz de Empleo, siendo los candidatos seleccionados de acuerdo con los criterios objetivos negociados en la mesa sectorial de negociación correspondiente.

Contemplada la posibilidad de acudir al SAE, para seleccionar o preseleccionar al personal funcionario interino debemos señalar que si bien resulta razonable una menor intensidad en la exigencia de los requisitos, en comparación con la selección de los funcionarios de carrera, en aras de esa mayor agilidad, sin que comporte su no exigibilidad, o de exigirse resulte discriminatoria, como sucede si se recurre al modo de selección que comentamos ya que impide la concurrencia de quienes cumpliendo el resto de condiciones no son desempleados o, aún siéndolo, no están inscritos en dicha Oficina de Empleo.

Resulta admisible que se acuda al SAE –como así ha sucedido- en situaciones excepcionales, como es el caso de falta de candidatos en la Bolsa de Interinos

correspondiente, ante la necesidad de un urgente nombramiento de funcionario interino, pero los principios de mérito, capacidad, igualdad y publicidad deben prevalecer aún en los de urgencia, dada la naturaleza constitucional de aquellos.

En el caso planteado, el estudio de las ofertas de empleo presentada al SAE por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, para un mismo puesto de trabajo, se diseñó un perfil técnico “ad personam”, que podría haber vulnerado los principios constitucionales que regulan el acceso al empleo público, en perjuicio de aquellos opositores integrados en las Bolsas de Empleo de la Administración de la Junta de Andalucía que no tienen la oportunidad de concurrir ni ser convocados a dichos nombramientos.

Y, lo anterior, a diferencia de los nombramientos de funcionarios interinos efectuados a favor de candidatos procedentes de la correspondiente Bolsa de Empleo, para dicho cuerpo y Especialidad, donde el único requisito fue el de encontrarse incluido en la misma por haber superado en la Oferta de Empleo Público precedente algún ejercicio de las pruebas selectivas de acceso al Cuerpo Superior Facultativo, Opción Estadística (Cuerpo A1.2018), sin exigencia de complementos de formación, ni de experiencia alguna.

Establecer perfiles técnicos, de formación y experiencia muy específicos en la oferta de empleo presentada en la oficina del SAE, presumiblemente favoreció a un determinado colectivo de personas que previamente habían mantenido alguna relación de prestación de servicios con el propio organismo ofertante - el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía- y a los que se nombró funcionarios interinos, adscritos al programa de Fondos FEDER.

Tercera.- Negociación y aprobación de criterios en la Mesa Sectorial de Negociación.

Para garantizar la transparencia y no discriminación en la preselección de candidatos por vía de oferta genérica dirigida al SAE, la Secretaría General para la Administración Pública debería fijar los requisitos y criterios generales a incorporar en dichas ofertas, previa negociación en la Mesa Sectorial correspondiente, en aplicación de lo establecido por los apartados c) y l) del art.37.1 del EBEP.

En su caso, entendemos que dichos requisitos y criterios, no debieran diferir de los establecidos por el citado Decreto 2/2002, de 9 de Enero, para la constitución de las Bolsas de Empleo de la Administración de la Junta de Andalucía.

A estos efectos, conviene recordar que el citado Reglamento establece, con carácter subsidiario, que de no existir aspirantes en la Bolsa de Empleo correspondiente, se procederá a remitir oferta genérica al SAE, en solicitud de demandantes de empleo que reúnan las mismas condiciones que los que constituyeron dichas Bolsas, siendo seleccionados (los candidatos preseleccionados por el SAE) de acuerdo con los criterios objetivos negociados en la mesa sectorial de negociación correspondiente (art.28.3 del Decreto 2/2002).

Cuarta.- Particularidades de la publicidad en las convocatorias del personal funcionario interino.

La publicidad de las convocatorias, más allá de su exigibilidad legal, resulta en el presente caso obligada ante el elevado número de puestos a proveer.

Dicha publicidad ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección: desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, sirve para acceder en condiciones de igualdad a la Función Pública y, desde el lado de la Administración, satisface el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes. (STC nº 85, de 25 de Octubre de 1983).

La publicidad será suficiente, por tanto, cuando se dé conocimiento público de la necesidad de la provisión de la plaza, de sus características esenciales y de los requisitos exigidos para su provisión, de forma que haga posible la concurrencia y permita efectuar la selección en condiciones de igualdad, mérito y capacidad.

En el presente caso, una vez agotada la Bolsa de Interinos, el resto de las plazas a ofertar genéricamente por vía del SAE debería haber sido complementada por la publicación de la oferta, al menos, en la página web del SAE y del propio IECA para que, junto con los candidatos que fuesen preseleccionados por las oficinas de empleo, pudiesen haber optado otros candidatos previa presentación de solicitud y currículum vitae acreditado por el Servicio Andaluz de Empleo y aquellos otros trabajadores que, circunstancialmente, encontrándose en activo al servicio de una Administración Pública o entidad privada no podían ser preseleccionado por no encontrarse como demandante de empleo, o bien, incluso, podrían haber tenido opción a participar aspirantes que aún no hubieran accedido al mundo laboral.

Quinta.- Principios de responsabilidad, publicidad y transparencia en la actuación de la Administración.

La Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, tal y como se recoge en su Exposición de Motivos, apuesta por una Administración más ágil y cercana al ciudadano, configurando un modelo organizativo que conjugue los principios de eficacia, eficiencia, igualdad de trato entre hombres y mujeres y la modernización del aparato administrativo con la mejora continua de la calidad de los servicios y la adopción de nuevas tecnologías que simplifiquen la gestión administrativa.

De conformidad con lo establecido por el art. 97 de citada Ley 9/2007, la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía se desarrollará con el máximo respeto a los principios de publicidad y transparencia, sin perjuicio de las limitaciones derivadas del derecho a la intimidad o de otros derechos constitucionales que gozan de una protección específica.

A este respecto, y considerando la excepcionalidad del proceso selectivo objeto de esta queja y por la situación de desempleo que afecta al mercado laboral nuestra Comunidad, debió llevarse a cabo una publicidad óptima al menos a través de la web de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y del Servicio Andaluz de Empleo, estableciendo un plazo prudencial para la concurrencia de aspirantes que reuniesen los requisitos establecidos para acceder a la selección; y ello, sin perjuicio de que se presentaran las ofertas genéricas de empleo en el SAE, con los mismos requisitos y perfiles que lo establecidos para los candidatos procedentes de la Bolsa de Interinos del Cuerpo Superior Facultativo, Opción Estadística.

Al establecer distintos requisitos y perfiles en cada oferta de empleo para cubrir un mismo puesto, el de Estadístico, se dificulta (si no se imposibilita) el acceso de quienes concurren desde fuera de la Administración; además, la valoración de la experiencia – establecida de forma variable, de 18, 24 o 36 meses- y de los cursos de formación, se

encontrarían fuera de los límites constitucionales admisibles, no respetándose por tanto, los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 23.2 CE en relación con el 103.3 CE).

A la vista de todo ello se formula la Resolución que se transcribe, a las autoridades:

A la Secretaría General para la Administración Pública.

“Sugerencia 1: Que en relación a las autorizaciones de nombramiento de personal interino o contratado laboral temporal se fiscalice el cumplimiento de los principios constitucionales de acceso al empleo público y, en especial, el relativo a la adecuada publicidad de las ofertas cuando se realicen por conducto del Servicio Andaluz de Empleo.

Sugerencia 2: Que los requisitos objetivos que se determinen para su inclusión en las ofertas de empleo que se tramiten ante las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, sean previamente sometidos a la Mesa de Negociación correspondiente.”

Al Director General del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía:

“Recordatorio de deberes legales:: De las disposiciones legales que sirven de fundamentos a esta resolución y para su consideración en próximos procesos selectivos de características igual o similar el reseñado en este expediente.

Sugerencia 1: Adoptar las medidas oportunas para garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, en el acceso al empleo público temporal de la Administración de la Junta de Andalucía.

Sugerencia 2: Para hacer efectivo dichos principios constitucionales deberán fijarse los mismos requisitos para todos los candidatos y, sin perjuicio de acudir a la preselección de aspirantes a través de los procedimientos establecidos por el Servicio Andaluz de Empleo, publicitar la oferta en las webs del Servicio Andaluz de Empleo, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (a través del IAAP) y del propio Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Sugerencia 3: Que los nombramientos y, en su caso, prórrogas de los nombramientos de funcionarios interinos efectuados por el Instituto para la realización de proyectos con cargos a Fondos Europeos FEDER, lo sean por una duración máxima de 24 meses.”

Al Director-Gerente del Servicio Andaluz de Empleo:

“Sugerencia: Para que se modifique la Instrucción 2/2008, de 10 de Junio de 2008, de la Dirección General de Empleabilidad e Intermediación, por la que se establece el procedimiento para la gestión de las ofertas de empleo en las oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, al objeto de difundir a través de la web del SAE las ofertas de empleo de las Entidades Públicas”.

Recibido informe de los organismos afectado, hemos procedido a realizar un análisis de dicha contestación, de la que se deduce que se han aceptado los contenidos

esenciales de las Resoluciones formuladas a la Secretaría General para la Administración Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública y por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Y, respecto al contenido de la respuesta emitida por el Servicio Andaluz de Empleo, observamos que se plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de las Resoluciones formuladas por esta Institución. Y, así, dejamos constancia de ello en el presente Informe, de lo que informamos a la Dirección Gerencia del SAE.

2. 4. 2. Derechos y Deberes.

El Comité de Empresa de la Agencia Andaluza de la Energía, presentó **queja 12/4276**, por su disconformidad con el Decreto Ley 1/2012, de 19 de Junio, y en especial en cuanto a la pérdida del complemento de antigüedad (único complemento salarial de su estructura) y la aplicación de la reducción del 10% en salario y horario para el personal temporal.

En una detallada y pormenorizada exposición, daba cuenta de su preocupación e inquietud por la aplicación de nuevas medidas de reducción salarial y de otros derechos adquiridos no retributivos (permisos y vacaciones) que los arrastran (al personal de los entes instrumentales) a una situación de desigualdad en relación a otros empleados públicos de la Junta de Andalucía.

El principio de armonización de las condiciones de trabajo de los empleados que vertebra el Decreto Ley, en lo que atañe a la equiparación retributiva, y especialmente al complemento de antigüedad, somete a los trabajadores/as de la Agencia Andaluza de la Energía (extensible al resto de entes instrumentales) a un esfuerzo demoledor que los condena a una nueva realidad de injusticia insostenible, en comparación con el resto de trabajadores/as de otras entidades públicas. A este respecto, conviene recordar que las retribuciones salariales de los mismos se componen de dos conceptos: salario base y antigüedad.

En la medida en que se ve reducido drásticamente el complemento de antigüedad, las retribuciones globales quedan mermadas en mayor grado que las de otras organizaciones.

Actuar sobre la antigüedad, en los términos que establece el Decreto-Ley, agudiza aún más esta situación, y en ningún modo supone la supresión de privilegios salariales y supone ahondar aún más las distancias que la Agencia Andaluza de la Energía guarda con respecto a la media retributiva del conjunto de las entidades públicas. Este desequilibrio supone un quebranto del principio de armonización que establece el propio Decreto-Ley.

Además, como circunstancia particular de la Agencia Andaluza de la Energía, cabe informarse de que los fondos que nutren las retribuciones salariales del personal temporal, en su mayor parte, no proceden del presupuesto de la Junta de Andalucía, sino que son transferidos por la Administración General del Estado, en el marco de la colaboración entre la Agencia Andaluza de la Energía y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Dicha circunstancia provoca que los ajustes aplicados al personal temporal repercutan mayormente en ahorros económicos para la Administración General del Estado, y no para el presupuesto de la Junta de Andalucía, por lo que no contribuirían a la

consecución de los objetivos previstos en términos de reducción del gasto público de la Junta de Andalucía.

En lo que atañe al ámbito temporal del Decreto-Ley, existen medidas que van a tener un carácter indefinido, como la equiparación del complemento retributivo de la antigüedad, y las indemnizaciones por extinción de contrato entre otras. La aplicación indefinida de estos recortes, incluso una vez superada la situación socio económica actual, constituye un nuevo foco de pérdida injustificada de derechos laborales.

Finalmente, resulta insolidario que la mayor parte de los trabajadores/as de la Agencia Andaluza de la Energía tengan que asumir reducciones salariales superiores a las previstas para los altos cargos de la Junta de Andalucía (para el Director General de la Agencia Andaluza de la Energía, 6%); lo que constituye, además de una ofensa moral, un atentado al principio de ejemplaridad al que se deben los dirigentes públicos.

Por ultimo, el interesado considera legítimo establecer una garantía adicional a la prevista en el artículo 16, de forma que la nueva retribución íntegra mensual de cualquier trabajador/a de la Agencia Andaluza de la Energía, resultante de la aplicación de todas las medidas establecidas en el Decreto-Ley, además de que no sea de inferior a 1.000 euros netos, no suponga una reducción superior al 6%.

El posicionamiento de la Agencia Andaluza de la Energía, como así nos comunicó en su informe, no pudo ser otro –y, en ese sentido, podemos compartir- que confirmar que la aplicación de todas las medidas contenidas en el Decreto Ley 1/2012 resultan imperativa para la Agencia Andaluza de la Energía en los términos establecidos, no teniendo facultad para la interpretación o distinta aplicación de las mismas.

Como ya hemos comentado, el Decreto Ley 1/2012, de 19 de Junio, (BOJA de 22 de Junio de 2012), de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, establece en su Capítulo III un conjunto de medidas de personal en el sector público andaluz, dentro del que se incluye el personal de las Agencias Públicas Empresariales, conforme indica la citada norma en su artículo 3.1. Asimismo, suspende aquellas condiciones reguladas en convenios colectivos respecto del personal laboral que contradigan lo dispuesto en el mismo.

Junto con el citado Decreto-Ley y, posteriormente el Decreto-Ley 3/2012, de 24 de Julio, se modifica parcialmente el primero, resultan de aplicación a la Agencia y que, en base las mismas se procedió a las siguientes medidas:

- Ajustar las retribuciones, entre otros del personal de las Agencias Publicas Empresariales, a lo establecido en el artículo 2 (apartados 1, 2.2, 3 y 5) del Real Decreto-ley 20/2012. Esta medida implica la suspensión de la paga extraordinaria de Navidad, sin perjuicio de la facultad de poder negociar que la reducción se prorrateara en las nóminas pendientes de percibir.

- En Asamblea informativa (26/07/2012) se optó por la aplicación de lo indicado en la norma, es decir, la aplicación en la nómina del mes de Diciembre).

La supresión de la paga extraordinaria del mes de Diciembre representa un intervalo de reducción en las retribuciones íntegras anuales del personal entre un 5% y un 7% (sin incluir el concepto de antigüedad).

- Derogar la medida de reducción del 5% de la masa salarial contenida en el Decreto-Ley 1/2012.

- Reducir las retribuciones íntegras anuales del Director General y del personal no acogido al Convenio Colectivo en un 6%.

Con relación a la aplicación de esta medida, hay que señalar, por otra parte, el Acuerdo de 24 de Julio de 2012, del Consejo de Gobierno (BOJA de 3 de Agosto de 2012), procede a la adecuación del régimen económico de las personas que ejercen funciones de alta dirección y resto del personal directivo de las entidades del sector público andaluz, debiendo llevarse a cabo las actuaciones necesarias para aplicar la adecuación citada antes del 1 de Enero de 2013.

A la vista de lo anterior, la Agencia Andaluza de la Energía ha procedido a adelantar la aplicación de la citada adecuación a partir de la nómina del mes de Julio de 2012, resultando una reducción de las retribuciones íntegras anuales (sin contemplar el concepto de antigüedad) del personal afectado por la medida de la forma que se detalla a continuación:

- Director general: 25%

- Personal no acogido al Convenio Colectivo: 8,3%

Entre las medidas adoptadas, el artículo 23 del Decreto-Ley 1/2012 recoge la “Reducción de la jornada de trabajo con efecto en las retribuciones”, señalándose que “la jornada de trabajo del personal laboral temporal... incluido en los apartados b) y c) del artículo 3, se reduce en un 10%, reduciéndose en el mismo porcentaje sus retribuciones fijas y periódicas.”

Asimismo, mediante instrucción 2/2012, de 5 de Julio, la Secretaría General para la Administración Pública dictó determinadas instrucciones para la aplicación, en el ámbito del personal al servicio de las entidades instrumentales, de medidas contenidas en el Decreto-Ley 1/2012. En particular, con relación a esta medida indicada, de forma textual que “se aplicará con independencia de la financiación de la contratación....”

En consecuencia con lo anterior y a efectos de la aplicación material de esta medida resulta indiferente que la fuente de financiación sea un Convenio con la Administración General del Estado (Instituto de Diversificación y Ahorro Energético, IDEA).

La Agencia Andaluza de la Energía procedió, siguiendo estrictamente el mandato del artículo 23 del Decreto-Ley 1/2012, de 19 de Junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía (BOJA de 22 de Junio de 2012), a comunicar al grupo de trabajadores afectados, la aplicación, en la nómina del mes de Julio y con efectos desde el día 2 de Julio, de la medida de reducción de jornada y retribuciones en el porcentaje del 10%.

El artículo 19.1 del Decreto-Ley 1/2012 dispone que el personal laboral de las entidades instrumentales, que tenga reconocido un complemento de antigüedad u otro de análoga naturaleza, percibirá dicho complemento por un importe y un número que no podrá superar el consignado para el grupo profesional de pertenencia del vigente Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, y sin que en ningún caso pueda suponer un incremento del gasto.

En consecuencia con lo anterior, dado que no era cuestión cuya aplicación o no fuese potestativa para la Agencia Andaluza de la Energía, procedió a regularizar el concepto conforme a lo indicado en el Decreto-Ley.

No obstante, hay que considerar que la estructura salarial de la Agencia Andaluza de la Energía, está compuesta solamente por el salario base y el complemento de antigüedad. (Sólo las personas que ocupan un puesto de responsabilidad tienen, además, otro complemento por ese concepto). Esto implica que la afección de la medida, al no existir ningún otro complemento, resultó mayor que en otras entidades donde las retribuciones se distribuyen entre más conceptos.

En cuanto al establecimiento de garantía adicional, el citado Decreto Ley se refiere a retribuciones íntegras mensuales correspondientes a jornada completa, sin que la Agencia Andaluza de la Energía tenga potestad para ampliarla a los trabajadores que no dispongan de jornada completa.

Entendemos que es una medida de aplicación por el conjunto de entidades públicas y hacer excepciones, además de improcedente, podría generar desigualdades.

Por todo cuanto antecede, informe recibido, del contenido inicial del escrito de queja del Comité de Empresa ya que no formuló alegaciones al informe emitido por la Agencia y de las disposiciones vigentes que resultan de aplicación, no observamos que existiese infracción de alguno de los derechos fundamentales y libertades reconocidos en la Constitución, que nos permita la adopción de algunas de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución.

En consecuencia, procedimos a la finalización de las actuaciones iniciadas en su momento y el archivo del expediente.

No obstante, en relación con el asunto planteado en su escrito de queja, y en su caso, la aplicación de las medidas previstas en el Plan de Ajustes de la Junta de Andalucía, aprobado por el citado Decreto-Ley 1/2012, informamos al promotor de la queja y Comité de la Empresa de la Agencia Andaluza de la Energía sobre las actuaciones realizadas al respecto por este Comisionado en relación con las peticiones sobre para instar el recurso de inconstitucionalidad contra dicho Decreto-Ley, y que obviamos repetir en esta apartado, remitiéndonos a lo ya comentado en el apartado 2.1.1.2.1.2., con ocasión de la reseña de la **queja 12/3785**.

La persona interesada en la **queja 11/4628**, en su escrito inicial, manifestaba que venía desempeñando en forma indefinida puesto de trabajo de Técnico Grupo D en la Fundación Andaluza para el Fondo de Formación y Empleo desde el 15 de Enero de 2008, en la Gerencia de Granada, puesto en el que en fecha 30 de Julio de 2010 le fue concedida una excedencia voluntaria de un año, por contraer matrimonio y desplazarse fuera de Andalucía.

El 27 de Mayo de 2011, solicitó de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo el pase de excedencia voluntaria a excedencia por cuidado de hijos a partir del 30 de Julio de 2011. Sin que se le contestara por escrito en un primer momento, por vía telefónica se le comunicó –según indica, desde la Gerencia de la Fundación en Granada– que era imposible acceder a lo solicitado y, que debería solicitar primero el reingreso en su puesto y luego pedir la excedencia por cuidado de hijos, debiendo dirigir los escritos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, por conducto del servicio de Recursos

Humanos de la Fundación citada; notificándole el Servicio Andaluz de Empleo con fecha 1 de Agosto mediante fax que no existía vacante alguna en su categoría.

Con fecha 16 de Junio de 2011, manifestaba que formuló su solicitud de reingreso en su puesto, conforme a lo establecido en el art. 30.8 del Convenio de la Fundación y en el Art. 46.3 del Estatuto de los Trabajadores - por el procedimiento que se le había indicado-.

Su solicitud indicada, no fue contestada, por lo que el día 1 de Agosto de 2011, finalizada la excedencia que tenía concedida, se personó en su puesto de trabajo para reincorporarse; siéndole comunicado por la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo durante la mañana, y mediante fax al que se ha aludido que no existían vacantes de su categoría profesional y que no era posible su reincorporación en aquel momento.

Como quiera que no se le facilitaba una respuesta inserta en el procedimiento que había iniciado solicitando la reincorporación, en fecha 13 de Septiembre de 2011 mediante burofax que remitió a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo y a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Granada, solicitaba su reincorporación a alguna de las vacantes existentes, de igual o similar categoría; lo que volvió a reiterar el 9 de Octubre de 2011.

Tras solicitar informe a la Dirección Provincial del mismo, se nos contestaba que lo que se había llevado a cabo en la Dirección Provincial citada era una serie de entrevistas y solicitudes de currículum, en un procedimiento promovido por la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo como parte del proceso de elaboración de catálogo de puestos de trabajo, conforme a Decreto 26/2011, de 19 de Abril, por el que se aprobaron los Estatutos del Servicio Andaluz de Empleo, pero –insistía la Dirección Provincial- nunca un proceso de recolocación, ni mucho menos de selección.

En cuanto a la afirmación de la interesada sobre que no se le había comunicado tal procedimiento y que se le quería excluir del mismo sin respuesta a su petición de reingreso preferente, añadía que nada se le comunicó por no encontrarse en servicio activo en aquellos momentos.

Trasladado el informe recibido a la interesada, esta indicaba que en la práctica precedente todos los compañeros que habían solicitado el reingreso después de una excedencia voluntaria habían sido admitidos sin problemas; algunos incluso en ocupar puestos de menor categoría profesional. Añadía que el personal de la extinta FAFPE había sido y estaba siendo reubicado en toda Andalucía en diferentes puestos de la Consejería de Empleo, de las Delegaciones Provinciales de Empleo y de las oficinas del SAE, lo que a la poste la sitúa en un trato discriminatorio.

El 3 de Mayo de 2011 la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo se integró en el Servicio Andaluz de Empleo, en aplicación de la Ley 1/2011, de 17 de Febrero, de reordenación del sector público de Andalucía; debiendo tenerse en cuenta al momento de fijar el régimen jurídico de aplicación a la situación de hecho que se nos plantea en las presentes actuaciones, que de acuerdo con lo indicado en la Disposición adicional 4ª de la citada Ley 1/2011, de 17 de Febrero, el personal procedente de la integrada –en el sector público- Fundación, desde la disolución de la misma, quedará integrado por subrogación en los términos del Art. 44 del Estatuto de los Trabajadores (aprobado por Real Decreto Ley 1/1995, de 24 de Marzo), en las condiciones establecidas en los contratos y en los Convenios Colectivos vigentes.

Por Resolución de 28 de Enero de 2008, de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se ordenó la inscripción, depósito y publicación del Convenio Colectivo de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo. (BOJA nº 30, de 12 de Febrero).

Conforme establecía el Art.30 del Convenio de la Fundación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo, entidad a la que pertenecía la interesada al momento de pasar a situación de excedencia, al producirse el reingreso al servicio activo, si no existiere vacante en el grupo profesional del trabajador o trabajadora, y sí en uno de inferior categoría, la persona en la excedencia podrá ocupar plaza –de inferior categoría –en forma temporal y con el salario a ella correspondiente, hasta que se produzca en su grupo profesional alguna vacante, o también podrá esperar hasta que se produzca vacante en su categoría.

Consideramos que en las presentes actuaciones, las solicitudes de reincorporación (16 de Julio de 2011, de 13 de Septiembre de 2011 y de 9 de Octubre de 2011) no han sido debidamente resueltas, lo que constituye un incumplimiento de la obligación de resolver expresamente.

Por último, causaba extrañeza a esta Institución que una Fundación con una plantilla superior al millar de empleados no hubiere generado en el periodo transcurrido desde el 1º de Agosto de 2011 al día de la fecha de la queja (más de nueve meses) alguna vacante de igual o inferior categoría, desvirtuando dicha demora el derecho al reingreso de la interesada, aspecto que nos planteaba la duda sobre si ello era debido a la compleja problemática derivada del proceso de integración del personal de dicha Fundación en el Servicio Andaluz de Empleo.

En su virtud, en aplicación del anteriormente citado régimen jurídico y, de conformidad con lo establecido en el Art 29.1 de la Ley 9/1983 de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, por el presente formulábamos a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo Recomendación en el sentido de que teniendo por formuladas las peticiones de reingreso por parte de la interesada los días 16 de Julio de 2011, el 13 de Septiembre de 2011 y el 9 de Octubre de 2011, se proceda a dictar resolución respondiendo a las mismas conforme a derecho ya sea accediendo a la reincorporación; denegándola por no existencia de vacante de igual o inferior categoría (inmediata).

Lo anterior en aplicación de lo establecido en el Art. 30 del Convenio de aplicación, en tanto en cuanto que el mismo o sus prórrogas tácitas o expresas, en virtud de lo establecido en la Ley 1/2011, de 17 de Febrero (disposición adicional 4ª) debe considerarse como de aplicación y, de lo establecido en al Art. 46 del Estatuto de los Trabajadores.

Con fecha 6 de Junio de 2012 recibimos informe de ese Organismo, del mismo se desprende que se plantea discrepancia técnica en orden a la aceptación de la Resolución formulada por esta Institución, toda vez que por la Dirección Gerencia de su cargo se mantiene que se contestó expresamente a la interesada haciéndole saber que no era posible el reingreso solicitado dada su situación de excedencia voluntaria y, la no existencia en la empresa de vacante, ni en su grupo profesional, ni en otro del Catálogo de la extinta Fundación Andaluza de Formación y Empleo.

Por cuanto antecede, procedemos a la reseña del expediente de queja y de la discrepancia técnica producida en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y al consiguiente archivo del mismo.

El retraso en el pago de los salarios (hasta nueve mensualidades) a los 27 trabajadores de una Residencia Benéfico Asistencial tutelada por el Ayuntamiento de Alonso (Huelva) fue el asunto planteado en la **queja 12/856** y que motivó nuestra intervención ante las autoridades municipales quienes con escasos recursos municipales, gestionaron acertadamente -con una incesante y pertinaz gestión directa del Alcalde ante entidades financieras- la financiación de la deuda para continuar prestando el servicio a las personas mayores que asisten.

Demora en el pago de retribuciones al personal de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir.

En la **queja 12/1918**, trabajadores y ex -trabajadores de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir denunciaron la situación laboral que afectaba a los mismos, algunos de los cuales ya habían sido despedidos. A dicha queja, fueron acumuladas los expedientes siguientes: **queja 12/1846, queja 12/2415, queja 12/2416, queja 12/2421, queja 12/2422, queja 12/2425, queja 12/2534 y queja 12/2590.**

Los afectados, en entrevista mantenida con el titular de esta Defensoría, expusieron la situación del personal de la Mancomunidad: más de siete meses sin cobrar, los despedidos no han sido debidamente indemnizados, algunos trabajadores no pueden solicitar la prestación por desempleo por no haber sido despedidos formalmente aunque no realizan trabajo alguno.

A pesar de las gestiones realizadas ante los responsables de la Mancomunidad, nadie se hacía cargo de la situación, y al parecer la opción más probable es la de disolución de la Mancomunidad

Por las actuaciones que pudimos realizar ante la Presidencia de la Mancomunidad, y Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Lebrija (Sevilla), resultó que la entidad se encontraba en proceso de liquidación, por causas económicas y organizativas.

Según la información aportada, la crisis económica, institucional y laboral de la Mancomunidad es tan profunda, que no es posible que ahora ni en el futuro próximo cumpla ninguna de los fines para los que fue creada. Muy al contrario, cuando más dure esta situación mayores serán los perjuicios y mayor el costo que tengan que asumir los municipios para su disolución a la que inexorablemente esta avocada.

Jurídicamente, como se desarrolla en el informe aportado, se dan todas y cada una de las causas legales prevista para su disolución.

Hay que tener en cuenta de conformidad con el art. 77 de la Ley 5/20120, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, que el Acuerdo Inicial de Disolución no supone la extinción automática de la Mancomunidad sino que esta conservará su capacidad jurídica hasta la liquidación y distribución del patrimonio.

Dicho proceso fue acordado en sesión plenaria de la Mancomunidad, celebrada el día 8 de Junio de 2012, y ratificado por los dos tercios de los Ayuntamientos que la componen, dando por iniciado el proceso y, quedando constituida la Comisión Liquidadora el día 18 de Septiembre de 2012, quien dispone de un plazo de seis meses para elevar al Pleno de la Mancomunidad el informe que recogerá los reconocimientos de las obligaciones con los trabajadores), y dispondrá su publicación -del informe- en los Diarios Oficiales de Sevilla y Cádiz (Boletines Oficiales de la provincia) y en los Ayuntamientos Mancomunados,

con el objeto de que todos los interesados, incluidos los trabajadores, puedan realizar las reclamaciones y sugerencias oportunas.

En consecuencia, procedimos a dar por finalizadas nuestras actuaciones, sin perjuicio de que desde esta Defensoría llevaremos un seguimiento especial sobre el proceso de liquidación, y así lo comunicamos a las partes, al tiempo de que instamos a la Alcaldesa de Lebrija, como Presidenta de la Comisión Liquidadora de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir para que garantice los derechos de todos los trabajadores afectados, de acuerdo con la normativa vigente.

Queja de oficio por las movilizaciones de los Bomberos del parque de Jerez de la Frontera (Cádiz), por demora en el pago de sus retribuciones.

Por noticias publicadas en la prensa andaluza, este Comisionado tuvo conocimiento de las movilizaciones de los Bomberos del Parque de Jerez de la Frontera, en una acción de protesta en la que han repartido folletos informativos a los ciudadanos denunciando la «discriminación» que sufren por ser los únicos de la provincia que aún no han cobrado la nómina de Agosto, lo que motivó la **queja de oficio 12/5677**, ante el Consorcio Provincial de Bomberos de la Provincia de Cádiz..

Además de dichas medidas, los efectivos mantenían una huelga de brazos caídos para atender únicamente las urgencias, así como la acampada delante de su centro de trabajo, que desde hacía tiempo fijaban pancartas gigantes poniendo de manifiesto su situación, así como otras de «apoyo» de distintos colectivos de la ciudad.

Con objeto de conocer las actuaciones realizadas por el Consorcio Provincial responsable del servicio, y por cuanto la situación generada pudiera afectar a la prestación de un servicio público, iniciamos actuación de oficio referenciada, ante su Presidencia para el esclarecimiento de los hechos reseñados y, en su caso, la adopción de las medidas que procedan.

Una vez recibido el informe del Consorcio Provincial, pudimos constatar que el origen de la situación denunciada por los empleados fue debida al impago por parte del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de su cuota al Consorcio, motivo por el cual éste carecía de liquidez para ingresar las nóminas de los trabajadores.

La situación de impago quedó solventada (abonada cuota) y los Bomberos del Parque de Jerez percibieron su nómina y quedaron al corriente en el cobro, como así se acreditó por el responsable de la Intervención General del Consorcio.

Queremos destacar que durante el tiempo en el que se realizaron las acciones de protesta, el Servicio se prestó a los ciudadanos con total y absoluta normalidad así como con eficacia y seguridad, sin que en ningún momento se viera afectada lo más mínimo la prestación de un correcto servicio público.

Despido colectivo mediante ERE extintivo en la Empresa Sevilla Global S.A.M. del Ayuntamiento de Sevilla.

Un grupo de trabajadores pertenecientes a la Empresa Sevilla Global S.A.M., acudieron a la Institución mediante **queja 12/2591**, en relación con la situación laboral-profesional en la que se encontraban, tras conocer a través de la prensa sevillana de la intención del Ayuntamiento de Sevilla de proceder a liquidar la Empresa Sevilla Global, con aplicación de un ERE extintivo.

En esta queja la Institución ofreció su mediación a las partes e instó a la Alcaldía a facilitar una entrevista con los afectados, sin haber obtenido respuesta alguna –de momento- por parte de la primera autoridad municipal.

De la resolución de este expediente esperamos dar cuenta en el Informe del próximo ejercicio.

Mediación del Defensor del Pueblo andaluz ante el despido laboral por causas económicas en la Empresa Municipal Estepa Turismo S.L.U., del Ayuntamiento de Estepa (Sevilla).

En el expediente de **queja 12/242**, a instancia de diez trabajadores de la Empresa Municipal Estepa Turismo SLU, sociedad participada al 100% por el Ayuntamiento de Estepa, y que prestaban sus servicios en el Hostal y Casas Rurales (Hotel Manantial de Roya) y en el Bar del Hogar del Pensionista de la localidad, ofrecimos nuestra mediación al Presidente de la empresa municipal y Alcalde de Estepa, a fin de posibilitar el pago de los salarios que desde hacía una año se encontraban pendientes de abonar, sin perjuicio de que varios trabajadores ya habían acudido a la jurisdicción de lo social ante los despidos producidos.

La mediación propuesta por esta Institución fue aceptada por la Alcaldía-Presidencia quien, en informe suficientemente documentado, nos puso en antecedentes y actualización de los hechos.

En ese sentido, nos comunicó que la jurisdicción social ya había considerado que el Ayuntamiento no tenía legitimación pasiva respecto de la demanda de despido improcedente de los trabajadores .

Por otra parte, el responsable municipal indicó que la empresa municipal (no el Ayuntamiento) ofreció a los trabajadores –previo al despido- llegar a un acuerdo, no habiendo accedido a ello ni los trabajadores ni su representante legal. Incluso la propia Alcaldía, como Presidente de la Empresa Estepa Turismo SLU, seguía dispuesto a ofrecerles un acuerdo, pues la situación económica de la misma era muy difícil y tuvo que hacerse cargo de una situación generada por el equipo anterior.

Aun aceptando la mediación ofrecida por el Defensor del Pueblo Andaluz, al haberse iniciados los procesos judiciales por los trabajadores cualquier acuerdo al que se llegue debería ser homologado por la Jurisdicción Social, en su caso.

Por otra parte, la Presidencia de Estepa Turismo SLU nos adelantó que en el supuesto de llegarse a algún acuerdo, debería aceptarse el pago fraccionado de las cantidades totales, a fin de poder ser cumplido por la Empresa y siendo necesario –igualmente- que los trabajadores aceptasen una quita, valorándose ésta en cuantificar la indemnización en 30 días por año trabajado y en los salarios de tramitación, pues lo contrario sería pedir a la empresa un allanamiento y no un acuerdo, ya que en éste, ambas partes deben ceder en algo.

Una vez dado traslado a los trabajadores de la información-respuesta a la mediación por parte de la Alcaldía y Presidencia de Estepa Turismo SLU, procedimos a suspender nuestras actuaciones y remitir la decisión final a lo que resulte de las resoluciones judiciales, en su caso, ante la falta de acuerdo entre las partes, cuyos posicionamiento estaban ciertamente distanciados

2. 4. 3. Condiciones de Trabajo.

El colectivo de personal “Promotores de Empleo” fue contratado para reforzar el trabajo que se lleva a cabo en las oficinas de empleo, en nuestro caso en el Servicio Andaluz de Empleo, ante el constante aumento de personas demandantes de empleo que acuden a él diariamente: así se está realizando y la mejoría de los servicios se ha notado en todas las oficinas.

Dicho colectivo lo forman un total de 413 trabajadores en Andalucía y 1.500 en todo el territorio nacional que fueron nombrados en 2011, conforme a lo regulado por el Real Decreto-Ley 13/2010, para hacer frente al incremento del desempleo registrado en todo el territorio nacional.

Inicialmente suscribieron contrato para prestar sus servicios en principio, se firmaron en Abril de 2011 y se prorrogaron hasta el 31 de Diciembre de 2012.

Pero cuando se debatía en las Cortes Generales el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2012, (Junio-Julio), tienen conocimiento de la disposición final decimocuarta del proyecto de ley en la que se limita el tiempo de trabajo de este colectivo hasta el 30 de Junio de 2012, recortándolo así seis meses.

Ante la incertidumbre en la que se encuentra dicho colectivo y la injusticia de la finalización de los contratos seis meses antes de la fecha acordada, solicitan a este Comisionado, a través de la **queja 12/2764**, llevar a cabo las gestiones necesarias para que se respete la fecha de finalización de los contratos, y si no fuera ello posible, se acuerde que sea la Comunidad Autónoma de Andalucía quien asuma directamente nuestros puestos de trabajo, en pro del interés general, como así se ha resuelto en la Junta de Extremadura que habría asumido los contratos hasta fin de año, y se está negociando en otras Comunidades como Galicia, Asturias, Aragón y Valencia.

A la citada queja 12/2764, se acumularon los expedientes, entre otros: **queja 12/2942, queja 12/2957, queja 12/3045, queja 12/3335, queja 12/3336, queja 12/3340, queja 12/3421, queja 12/3571, queja 12/3798, queja 12/3801, queja 12/3802, queja 12/3803, queja 12/3804, queja 12/3805, queja 12/3806, queja 12/3807 y queja 12/3809.**

En primer lugar hay que destacar que si bien los Presupuestos Generales del Estado para 2012 han disminuido solo un 0,2% en relación con los del año anterior, el Ministerio de Empleo ha visto disminuidos sus presupuestos en un 7%. De igual modo, los fondos destinados a financiar las políticas activas de empleo transferidas a las Comunidades Autónomas se han reducido en un 57%, en 2012 respecto del año anterior. El recorte del presupuesto que ha realizado el Gobierno de España supone para Andalucía una disminución de 394 millones de euros, en comparación con el ejercicio anterior. Estos recortes ponen en peligro la continuidad de las políticas activas de empleo en nuestra región, afectando a medidas tan importantes como escuelas taller, unidades de orientación profesional, formación para el empleo, fomento de la contratación, apoyo al autoempleo, promoción del desarrollo local, o atención a colectivos con especiales dificultades.

En este sentido, la reducción que se produce en todas las líneas financiadas por la transferencia de fondos de políticas activas de empleo desde el gobierno central al de Andalucía ha sufrido un descenso que en sus valores más altos alcanza el 99,84%, para el caso de la financiación de programas comprendidos en el ámbito PAE de Oportunidades de empleo y formación y el 97,07% para el caso de los programas en el ámbito PAE de la promoción del desarrollo y la actividad económica territorial (proyectos de desarrollo local),

siendo los valores de reducción más bajos los correspondientes a los fondos destinados a la formación de personas desempleadas (que desciende en un 25,66%).

El pasado 18 de Julio de 2012 el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y el Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo mantuvieron una reunión en Madrid con la Ministra de Empleo y Seguridad Social, con objeto de solicitar la activación de un plan integral de empleo que respete los criterios objetivos establecidos para el reparto de fondos entre las comunidades autónomas, que permita el mantenimiento en el territorio de las estructuras de promotores y agentes de asesoramiento, y que integre las partidas destinadas a Andalucía en el Fondo Social Europeo para 2012. De ser aprobada esta solicitud, cuya aprobación está en estudio por parte del Ministerio, permitiría una mayor ejecución de las políticas activas de empleo en nuestra comunidad, entre las que se encuentran los programas de Escuela Taller, Casas de Oficio, Talleres de Empleo o los propios ALPEs.

La Ministra de Empleo y Seguridad Social manifestó en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de 24 de Mayo de 2012 que ya “se han dedicado importantes cuantías a las políticas activas de empleo y los resultados no pueden calificarse como óptimos”. Desde el Servicio Andaluz de Empleo queremos manifestar nuestro absoluto desacuerdo con estas declaraciones de la ministra, máxime si proceden de la persona responsable de dirigir las políticas de empleo en España. Las políticas activas de empleo (entre las que se encuentran la formación profesional, la orientación laboral, el desarrollo local o los incentivos al empleo) son fundamentales para mejorar la empleabilidad de los ciudadanos.

En relación a los promotores de empleo, se presentaron enmiendas a la ley de presupuestos generales del estado que en su Disposición Final décimo cuarta establece como fecha de finalización de este programa el 30 de Junio (enmiendas fueron todas rechazadas). La anticipación de la finalización de este programa provocó además el riesgo de que la actividad que estas personas desarrollaban en las Oficinas de empleo se quedase sin cobertura, por cuanto el escaso tiempo que mediaba entre la aprobación y publicación la Ley (fecha el 29 de Junio) y el cese de este personal no hizo posible adoptar las medidas oportunas de organización del trabajo en la oficina.

La Junta de Andalucía inició el proceso de contratación durante tres meses más, a tiempo parcial, a estas personas, realizando un importante esfuerzo, en espera de que desde el gobierno central den una respuesta a la solicitud de fondos para el mantenimiento del programa. De los tres 413 promotores/as, 384 aceptaron la incorporación al puesto de trabajo desde el 20 de Agosto hasta la finalización, el 19 de Noviembre de 2012.

Sin perjuicio de lo reseñado anteriormente, el asunto planteado en este **queja 12/2774**, y, en su caso, las actuaciones realizadas hasta la fecha, se incorporan a la **queja 12/6893**, con la que se acumula, en relación con el despido del personal Asesor de Empleo que prestaban sus servicios igualmente en las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo, y de cuyas actuaciones damos cuenta en el siguiente apartado.

Con motivo de reunión mantenida por el Colectivo de Asesores de Empleo de Andalucía con el Defensor del Pueblo Andaluz, a primero de Diciembre de 2012, se puso de manifiesto la necesidad de continuar prestando un servicio de calidad desde la Administración a los demandantes de empleo andaluces, en un escenario laboral como el que nos encontramos actualmente.

Dicho colectivo -413 personas técnicas cualificadas- venía prestando sus servicios como reforzamiento de la red de oficinas de empleo en la Comunidad Autónoma,

contratados a través del Plan Extraordinario de Medidas de Orientación, Formación Profesional e Inserción Laboral, regulado por el Real Decreto Ley 2/2008, de 21 de Abril.

Tras la publicación de la Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social ESS/1919/2012, de 10 de Septiembre (BOE núm. 220, de 12/09/2012), dicho colectivo finalizó sus servicios con fecha 31 de Diciembre de 2012.

Como sobradamente es conocido, el actual escenario laboral de nuestra Comunidad es significativamente más desfavorable a día de hoy que en la fecha de publicación del citado Real Decreto Ley. El incremento en progresión geométrica de los demandantes de empleo y el paro, no procede el desmantelamiento de las Oficinas del SAE -como señala dicho colectivo que se producirá a partir de Enero de 2013-, dejándolas desprovistas de personal técnico cualificado para continuar desempeñando una atención personalizada e integral, estableciendo una relación cercana de apoyo, para conocer la situación de las personas que pierden su empleo o que llevan tiempo tratando de acceder a un mercado que ofrece pocas oportunidades y con limitados recursos.

En dicho sentido, la pretensión del colectivo afectado de continuar prestando sus servicios, viene respaldada por un total de 14.139 firmas de ciudadanos andaluces que han sido registradas en esta Institución.

De acuerdo con el artículo 63.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponden a la Comunidad Autónoma Andaluza, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso "Las políticas activas de empleo, que comprenderán la formación de los demandantes de empleo y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes; la intermediación laboral y el fomento del empleo".

La competencia sobre fomento del empleo queda incluida dentro de la más amplia competencia en el ejercicio de la actividad de fomento, regulada en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

De esta forma, el ejercicio de la actividad de fomento es título genérico y suficiente para justificar la asunción de competencias con carácter exclusivo por parte del Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre las políticas de fomento del empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Considerando que las políticas activas de empleo entre las que se encuentran la formación profesional, la orientación laboral, el desarrollo local o los incentivos al empleo son fundamentales para mejorar la empleabilidad de los ciudadanos andaluces, esta Defensoría resolvió iniciar la **queja de oficio 12/6883**, ante el titular de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, con objeto de que se adopten las medidas oportunas que posibiliten el mantenimiento de las funciones de orientación laboral por el personal técnico (Asesores de Empleo) en las oficinas de empleo y, en su caso, la continuidad del colectivo afectado, descartándose, en todo caso, la privatización de los servicios públicos de empleo.

Debemos reseñar muy especialmente las también actuaciones iniciadas por el Parlamento de Andalucía, con la aprobación de la Proposición No de Ley -9-12/PNLC-000172- relativa a promotores y orientadores de empleo, el día 4 de Diciembre de 2012, por la Comisión de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo del Parlamento de Andalucía, concretada en los siguientes términos:

“Punto 1.- Instar al Gobierno de la Nación para un Plan Especial de Empleo para Andalucía al igual que ha ocurrido en otras comunidades.

Punto 2. – Garantizar el personal público del Servicio Andaluz de Empleo, tanto el mantenimiento de los efectivos como la readmisión del personal técnico de apoyo a las oficinas de empleo como única vía para mantener una adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía y en aras a la mejora de la calidad de dichos servicios.

Punto 3.- Mantener la estructura del SAE, sin ninguna injerencia externa, para llevar a cabo la gestión del mismo, implicando por ello la no colaboración con las agencias privadas de colocación, que supondrían el desmantelamiento inmediato de las oficinas públicas de empleo de Andalucía y con ello todo su personal.

Punto 4.- Adecuar el presupuesto actual para el programa 32L de Empleabilidad, Intermediación y Fomento del Empleo del Servicio Andaluz de Empleo para el sostenimiento del personal laboral de la Junta de Andalucía que hasta ahora ha formado parte del mismo, sin el menoscabo de ningún colectivo.”

Cuando redactamos este Informe, estamos a la espera de recibir la información de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía de lo que daremos cuenta, así como de la resolución que adoptemos, en el próximo informe.

El cierre de las Unidades de Orientación gestionadas por la extinta Fundación Fondo Formación y Empleo -FAFFE, y últimamente, adscritas al Servicio Andaluz de Empleo –SAE-, fue el asunto planteado en la **queja 12/3597**.

Los afectados cuestionaron el cierre de las 13 Unidades existentes en la Comunidad Autónoma, y el despido de los cuarenta y un trabajadores vinculados a las mismas, entre personal técnico y administrativo: en Almería (2), Granada (2), Jaén (2), Cádiz (3). Málaga (1), Huelva (2) y Sevilla (1).

Dichas Unidades daban servicios anualmente a más de 7000 personas desempleadas residentes en zonas con necesidades de transformación social, actuaciones preferentes de empleo, núcleos rurales, etc. En su mayoría, estas Unidades de Orientación venían funcionando desde 2007 a la población desempleada de las zonas.

La concesión de ayudas para el desarrollo del programa “Andalucía Orienta” está regulada por la Orden de 26 de Diciembre de 2007, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción, acciones experimentales, estudios y difusión sobre el mercado de trabajo, establecidos por el Decreto 85/2003 de 1 de Abril, y se determinan las bases reguladoras de concesión de ayudas para su ejecución.

Estas ayudas se articulan a través de convocatorias anuales en las que se concede a entidades colaboradoras, una subvención para la puesta en marcha y gestión de Unidades de Orientación y se les determina un periodo de ejecución concreto. Por lo general, los periodos de ejecución concedidos a las entidades que gestionan Unidades de Orientación se concatenan para posibilitar la estabilidad en la prestación del servicio desde las Unidades de Orientación.

En la convocatoria 2011, se le concede a la extinta FAFPE la gestión de 13 Unidades de Orientación, distribuidas por toda la geografía Andaluza.

Durante el transcurso del desarrollo del proyecto, se produce la reordenación del sector público con la consiguiente subrogación de la extinta FAFPE al SAE. Organismo que debe asumir y seguir con la coordinación, entre otros programas, de las Unidades de Orientación concedidas.

De acuerdo con la Orden de 12 de Mayo de 2011, a partir del 1 de Enero de 2012, se integran las contabilidades de la extinta FAFPE y el SAE que, desde el 5 de Mayo de 2011, se había subrogado en los derechos y obligaciones de aquella.

Por consiguiente, el SAE a lo largo de 2012 ha seguido manteniendo las Unidades de Orientación de la extinta fundación, hasta la finalización según fecha de resolución.

En cuanto a la prestación de Servicios de Orientación a las personas usuarias, el SAE a través de sus Direcciones Provinciales y correspondientes Centros de Referencias para la Orientación, ha gestionado el traslado de aquellas personas que estaban desarrollando un Itinerario Personalizado de Inserción para que, en ningún momento, prescindan de los servicios de orientación. Especialmente, las personas desempleadas beneficiarias del Programa PREPARA, cuya prestación económica está ligada a la asistencia a sesiones grupales de Orientación.

Finalmente, el SAE nos informa que está trabajando en el diseño de un modelo que permita prestar atenciones de Orientación en gran parte de las Oficinas del SAE y para todas las personas demandantes que lo precisen.

2. 5. Personal Docente

2. 5. 1. Acceso, Provisión y Carrera

La problemática sobre la prórroga del nombramiento del cargo de director de centro educativo ya fue objeto de tratamiento en el Informe anual pasado, con ocasión de la **queja 10/3238**.

Pues bien, resulta necesario recordar la cuestión de fondo que se planteaba en la mentada queja, donde la interesada exponía que había sido nombrada directora de un Instituto de Enseñanza Secundaria por un período de tres años, al amparo de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de Diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE).

No obstante, la Delegación Provincial de Educación en Córdoba acordó la prórroga de su nombramiento como directora por un período de cuatro años.

La promotora de la queja, nos trasladaba su disconformidad con el período por el que se había acordado la prórroga de su nombramiento, al considerar que habiendo tenido lugar el mismo al amparo de la L.O. 10/2002 de 23 de Diciembre, éste no podía superar el tiempo máximo para el que fue nombrada, es decir tres años, y no cuatro.

Pues bien, la Delegación de Educación de Córdoba reconoció en su informe que el nombramiento de la interesada como directora, efectivamente tuvo lugar al amparo de la

L.O. 10/2002 de 15 de Diciembre de Calidad en la Educación (arts. 89.2 y 90), y no al amparo de la L.O. 2/2006 de 3 de Mayo, de Educación.

Asimismo resulta igualmente necesario traer a colación la Disposición Transitoria Tercera de la norma de referencia, que viene a ratificar la exigencia que marca el artículo 90 de la L.O 10/2002 de 15 de Diciembre de Calidad en la Educación.

Pues bien, a la vista de los preceptos legales invocados cabía concluir, en virtud del principio de irretroactividad del derecho administrativo positivo que traduce dicha disposición, que si la promotora de la queja fue nombrada directora en virtud de la L.O. 10/2002 de 15 de Diciembre, resultaba algo indiscutido que, la prorroga de su cargo debió hacerse de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en dicha normativa y no en virtud de una posterior, como ha entendido la Administración educativa.

En efecto, vistas las circunstancias concurrentes en la queja y en aras a restablecer la legalidad vulnerada, al amparo del artículo 29.1 de la Ley 9/1983 de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, procedimos a formular a la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos la siguiente **Recomendación**:

“Que se den las instrucciones precisas a la Delegación Provincial de Córdoba a fin de que se proceda a revocar la Resolución en virtud de la cual se acuerda la prorroga del nombramiento de la interesada como directora, durante un período de cuatro años, debiendo declararse prorrogado dicho nombramiento por tres años.

Asimismo esa Dirección General deberá dictar las instrucciones precisas en las que modificando las existentes, se acuerde que la prorroga de los nombramientos de los directores/as de los centros educativos se hará por el período de tiempo que expresamente establezca la normativa en virtud de la cual fueron nombrados.”

A la fecha de redacción del Informe Anual pasado, estábamos a la espera de recibir una respuesta del Centro Directivo afectado, en relación con la Recomendación formulada.

En respuesta a la Recomendación formulada, la Dirección General de Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, informaba lo siguiente:

“(…)1. El nombramiento de Directores es competencia de la Delegación Provincial de Educación, que en el caso referido es la de Córdoba.

2. Respecto a la Resolución de 22 de Junio de 2009 de la mencionada Delegación Provincial, que cita en su escrito de queja, hay que indicar que la misma procedió a prorrogar el nombramiento de la interesada como Directora del IES (...)con efectos de 1 de Julio de 2009, por un periodo de cuatros años a partir de la mencionada fecha.

3. El citado nombramiento efectuado por dicha Delegación se hizo por un periodo de cuatro años de acuerdo con las instrucciones al efecto de esta Consejería, al entender que en la fecha que se produjo la mencionada Resolución estaba ya en vigor tanto la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, así como el Decreto 59/2007, de 6 de marzo, que fijan los períodos de mandato de los Directores escolares. Actuar de otro modo respecto de las prórrogas de nombramientos efectuados al amparo de una ley ya derogada (Ley

Orgánica 10/2002, de 23 de Diciembre, de Calidad en la Educación), sería desvirtuar los mandatos de la nueva Ley Orgánica vigente.

4. Asimismo, cabe indicar que no consta que la interesada presentara recurso alguno contra la citada Resolución de 22 de Junio de 2009, de la Delegación Provincial de Educación de Córdoba, por lo que la misma deviene firme y consentida.(...)..”

Tras un examen detenido de la respuesta recibida, observamos que nuestra Recomendación había sido rechazada.

Por todo ello, ante la negativa de la Dirección General de Profesorado Gestión de Recursos Humanos a aceptar la Resolución emanada de esta Institución, acordamos poner en conocimiento de la Sra Consejera de Educación, las actuaciones seguidas en el presente expediente queja, elevando para su consideración la Resolución formulada y solicitando un pronunciamiento razonado y motivado sobre la misma.

No obstante, la Sra Consejera, nos remite una comunicación en la que ratifica íntegramente el posicionamiento mantenido por la Dirección General afectada, en los términos que a continuación pasamos a transcribir:

“El citado nombramiento efectuado por dicha Delegación se hizo por un periodo de cuatro años, de acuerdo con las instrucciones al efecto de esta Consejería, al entender que en la fecha se produjo la mencionada Resolución estaba ya en vigor tanto la Ley Orgánica 2/2006, de de 3 Mayo, de Educación, así como el Decreto 59/2007, de 6 de Marzo, que fijan los periodos de mandato de los Directores escolares. Actuar de otro modo respecto de las prórrogas de nombramientos efectuados al amparo de una ley ya derogada (Ley 10/2002, de 23 de Diciembre, de Calidad en la Educación), sería desvirtuar los mandatos de la nueva Ley Orgánica vigente.(...)”.

Finalmente, considerando que los argumentos utilizados por la Administración educativa en defensa de su posición, suponían un incumplimiento de la previsión contenida en la Disposición Transitoria Tercera del Decreto 59/2007 de 6 de Marzo, por el que se regula el procedimiento para la selección y nombramiento de los Directores y Directoras de los Centros Docentes Públicos a excepción de los Universitarios, que a su vez ratificaba la exigencia que marcaba el artículo 90 de la L.O 10/2002 de 15 de Diciembre de Calidad en la Educación, procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con el art. 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

El caso lo reflejamos en Ila **queja 12/251**. En esta queja la interesada manifestaba que el año 2008 a través del OIMFE (Instituto Municipal de Educación y Empleo de Granada), se ofertaron plazas de Técnicos de Educación Infantil.

Explicaba en su queja la interesada, que presentó su currículum vitae y tras una selección, resultó incluida en la bolsa de trabajo de la Fundación Granada Educa, dependiente del Ayuntamiento de Granada, como Técnico de Educación Infantil.

Exponía la promotora de la queja, que había estado trabajando con la Fundación durante los cursos 2008-2009, 2009-2010-2011. El último contrato fue desde el día 3 de marzo hasta el 30 de Junio de 2011.

Continuaba la interesada su relato diciendo, que el 1 de Septiembre de 2011, se publicó en la página web de la Fundación una nueva bolsa de trabajo de Técnicos de Educación Infantil durante periodo vacacional y, sin abrir un periodo de reclamación.

Contaba la interesada, que fue excluida de la bolsa el 1/09/2011 sin ninguna explicación. Y sin embargo, se habían incorporado 17 personas nuevas que habían entrado en la bolsa sin que se hubiese abierto ninguna convocatoria pública.

Manifestaba la interesada, que el día 13 de Octubre, se publicó la bolsa extraordinaria en el tablón de anuncios de la Fundación, sin publicarse en la página web, y sin especificar los apartados de baremación, solamente con una puntuación. Dicha publicación se retiró al día siguiente, sin concederse un plazo de reclamaciones aún cuando la normativa del Ayuntamiento de Granada en materia de bolsas de trabajo, concedía 10 días para reclamar.

El informe del Ayuntamiento destaca lo siguiente:

“En Diciembre de 2008 el Patronato Municipal de Educación Infantil se transforma en la Fundación Local Granada Educa.(...)”

Por acuerdo de pleno municipal, a la nueva entidad resultante se le encomendó la dirección de los centros infantiles municipales y la capacidad para desarrollar, de forma indirecta, toda la política socioeducativa local.

Para cubrir las necesidades de personal que precisaría la Fundación para el curso 2011/2012 se procedió a renovar la Bolsa de Trabajo de TEI en Julio de 2011, aprovechando la época estival, tal y como se venía haciendo habitualmente y en conformidad con los representantes sindicales.

Como en anteriores ocasiones, la última en 2008 cuando era Patronato, se procedió a realizar una selección inicial a partir de los curriculums recibidos en la Fundación y si fuera necesario, otros procedentes del Instituto Municipal de Formación y Empleo. De este proceso se publicó, a principios de Septiembre, una nueva Bolsa de Trabajo de TEI.

Para la baremación de los méritos aportados por los aspirantes, se nombra una Comisión de Valoración (formada a partes iguales por la empresa y el comité de empresa) que aplicará los criterios de valoración determinados, en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad recogidos en el artículo 25 de los estatutos de la Fundación:

Currículo:

- Formación: 15 puntos.

- Experiencia laboral: 15 puntos.

Cursos y otros Méritos: 10 puntos.

Entrevista:

- Actitud: 15 puntos.

- Aspectos pedagógicos: 20 puntos.
- Motivación: 15 puntos.
- Conocimiento de la Fundación: 10 puntos.

Ante las quejas manifestadas por algunas de las personas excluidas de la Bolsa origina, se decidió abrir un periodo extraordinario para que se presentaran sus curriculums actualizados, tras llamar personalmente a todas las personas que formaban parte del citado listado original, iniciativa que recibió el respaldo de la Comisión Mixta Paritaria el 11 de Septiembre de 2011. Posteriormente se procedió a citar a cada persona para entrevistarlas y valorar sus expedientes en iguales condiciones y criterios que los que se fijaron en Julio, con el fin de actuar de forma coherente y con las mismas garantías, siguiendo unos criterios y unas puntuaciones acordadas con los representantes del Comité de Empresa ya señalados con anterioridad.

Estas puntuaciones se recogen en la resolución final de la Bolsa de Trabajo. Por tanto, absolutamente todas las personas que formaban parte del listado de 2008 (incluyendo a la persona que presenta la queja) fueron avisadas y se les dio la oportunidad de ser entrevistadas para la nueva selección. En dicha relación final se halla incluida la persona reclamante.

Las nuevas entrevistas se realizaron la última semana de Septiembre y la lista definitiva salió publicada el 11 de Octubre, dándose un plazo de 5 días para presentar reclamaciones. Durante dicho periodo no se registró queja alguna.”

En consecuencia con lo informado por Ayuntamiento de Granada, cabía concluir que el asunto que motivó la queja de la interesada se encontraba solucionado, por lo que procedimos, por este motivo, a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

2. 5. 2. Derechos y Deberes

Para ilustrar este epígrafe nos proponemos dar cuenta de la **queja 11/1753**. En esta queja el interesado nos trasladaba, su disconformidad con el hecho de que la Administración Educativa le denegara su solicitud de reconocimiento de servicios prestados como cargo electo, en régimen de dedicación exclusiva, de conformidad con el el art. 1º, apartado 2 de la Ley 70/78, de 26 de Diciembre, de reconocimiento de servicios previos.

Pues bien, como cuestión previa y entrando en el análisis de la cuestión de fondo planteada en la queja , procede determinar el marco jurídico aplicable a los supuestos de reconocimientos de servicios prestados como cargo electo, desde la condición de docente interino.

En efecto, el apartado 5 del artículo 10 de la Ley 7/2007 de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) viene a establecer una cierta equiparación en derechos entre el funcionario de carrera y el funcionario interino, al disponer «A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera», precepto que tiene su antecedente en el homólogo y derogado art. 105 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

Esta genérica equiparación ha sido objeto de puntuales desarrollos normativos en el ámbito estatal y autonómico así como de una amplia doctrina administrativa y

jurisprudencial al respecto, de la que participa el propio EBEP en el art. 25.2, al reconocer al personal funcionario interino los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del EBEP, si bien con efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.

En cuanto al reconocimiento de servicios prestados por un funcionario interino, como cargo electo del ámbito local, la Ley 8/1997, de 23 de Diciembre, en la disposición adicional tercera, párrafo segundo (adicionado por Ley 18/2003 de 29 de Diciembre), dispone que el nombramiento electivo local no afectará a la situación que el personal interino tenga con la Administración Autonómica en el momento de su nombramiento, situación que mantendrá en el momento de su cese, supuesto de hecho que acontece en el presente caso, cuya consecuencia a efectos del cómputo de este cargo se desarrolla por la Resolución de 31 de Mayo de 2004, sobre bases aplicables al profesorado interino, estableciendo en el punto 8 de su Base IV que el período de permanencia en los cargos electivos locales se les reconocerá al personal interino con tiempo de servicios, «a los solos efectos del tiempo de servicios» (sin consecuencia retributiva a la fecha de dicha Resolución -de 2004- al ser anterior a la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007).

Resultaba evidente que la letra y el espíritu de la norma eran y son favorables al cómputo de los servicios prestados como cargo electo, desde la condición de interinidad, y ello sin necesidad de vehicular el reconocimiento por vía de aplicación de la situación de servicios especiales y sus beneficios del art. 87.3 del Estatuto Básico del Empleado Público (situación administrativa aplicable, en principio y en exclusiva a favor de los funcionarios de carrera).

En base a este ancestral principio de equiparación, la igualdad de trato entre el funcionario de carrera y el funcionario interino ha venido siendo objeto de una interpretación expansiva, que sólo ha tenido como filtro jurisprudencial la existencia de una causa objetiva y razonable que demuestre la inadecuación del trato.

Cabe pues afirmar, que desde un punto de vista legal y jurisprudencial la igualdad de trato a todos los efectos, del funcionario de carrera y el funcionario interino resulta pacífico, debiendo centrarse aquí la controversia en determinar si la extensión de este derecho tiene lugar, también cuando se trate de reconocer como servicios prestados, sin solución de continuidad, con dos nombramientos de interinidad –anterior y posterior- el desempeño de un cargo electo local, en régimen de dedicación exclusiva, durante un período de tiempo determinado, toda vez que, es precisamente este argumento, -el desempeño de un cargo electo por un funcionario interino, excluido del ámbito de aplicación del artículo artículo 87 del EBEP, referido a funcionarios de carrera- el que ha servido de base a la Administración educativa para la denegación de la solicitud del promotor de la queja.

De otra parte, resulta de interés traer a colación el posicionamiento del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, en relación con el asunto que nos ocupa.

Pues bien, nuestro Homólogo Estatal, con apoyo en los fundamentos jurídicos recogidos en la sentencia del Tribunal Constitucional 203/2000, reproducida en el párrafo anterior, y atendiendo a la singular naturaleza de la prestación de la docencia en situación de interinidad y de los sistemas de acceso a los cuerpos docentes, ha formulado una **Recomendación** a la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, en el expediente de queja 1000167, en los términos siguientes:

“Que, de acuerdo con lo dispuesto en el art.87 de la Constitución Española, así como el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, se propongan las medidas de iniciativa legislativa necesarias para que los funcionarios docentes que presten servicios en régimen de interinidad y que pasen a desempeñar cargos públicos electos en régimen de dedicación exclusiva, sean equiparados, a efectos de reconocimiento de servicio y de trienios, con los funcionarios titulares que, por dicho motivo, se acogen a la situación de servicios especiales.”

Idéntica postulación encontramos en el informe de dicho Comisionado sobre funcionarios interinos y personal eventual (2003), en la que sobre diversos aspectos de la relación de servicios en interinidad se recomienda la equiparación con el régimen funcional ordinario por adecuarse a dicha condición.

Por último cabe destacar la singularidad del caso aquí planteado, al haber quedado acreditado que el desempeño el puesto docente, el cargo electo y nuevamente el puesto docente, se produce sin solución de continuidad.

En consecuencia con todo cuanto antecede, y en atención a las especiales circunstancias que concurren en el caso que se ventila en la presente queja, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983 de 1 de Diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andalúz procedimos a formular la siguiente **Recomendación** a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos:

“Que se proceda al reconocimiento al interesado como servicios prestados en interinidad, a los efectos que procedan, en calidad de funcionario docente interino de Enseñanza Secundaria, el período comprendido desde el 10 de Septiembre de 2004 al 9 de Septiembre de 2007, en el que estuvo ocupando el cargo de concejal electo en el Ayuntamiento de Motril en forma retribuida y en régimen de dedicación exclusiva”.

En este sentido, hemos de insistir en que la posición mantenida por esta Institución en este asunto, y ampara nuestra Recomendación, se circunscribe con carácter exclusivo al mismo, en base a haber quedado acreditado que el desempeño del puesto docente y el cargo electo tuvo lugar sin solución de continuidad.

Así pues, resulta necesario matizar que la recomendación que formulada no resulta extensible a cualquier supuesto de docencia en interinidad en relación el desempeño de cargo público, en los que prima la singularidad de cada caso.

No obstante, la mentada Dirección General ha declinado la aceptación de la Recomendación en base a las siguientes consideraciones:

“A fecha (...) de incorporación del interesado al consistorio (...) se encontraba en vigor la Resolución de 31 de Mayo de 2004, de la entonces Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, por la que se establecen las bases regulables al profesorado interino. Esta Resolución obedece al cumplimiento de la disposición adicional tercera de la Ley 8/1997m de 23 de Diciembre, modificada por la Ley 18/2003, de 29 de Diciembre.

El párrafo primero del apartado 9 de la Base iV de la citada Resolución cita: “Al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/1997, de 23 de Diciembre, modificada por la Ley 18/2003, de 29 de Diciembre, al personal interino con tiempo de servicios de las bolsas de

la función pública docente que desempeñe un alto cargo en la Administración de la Junta de Andalucía o sus Organismos Autónomos, ocupe un puesto de trabajo adscrito a personal eventual en la mencionada Administración, ostente la condición de Diputado del Parlamento de Andalucía, Diputado o Senador de las Cortes Generales o desempeñe cargos electivos en las Corporaciones Locales de Andalucía, se le computará, a los solos efectos de tiempo de servicios, el periodo de permanencia en los cargos o puestos mencionados”.

Dicha Resolución fue derogada por Orden de 8 de Junio de 2011, por las que se regulan las bolsas de trabajo del personal funcionario interino y se establecen las bases reguladoras de dicho personal.

El artículo 24.2 de dicha Orden cita: “Al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 8/1997, de 23 de Diciembre, al personal funcionario interino o aspirante a interinidad de las bolsas de trabajo docentes que desempeñe un alto cargo en la Administración de la Junta de Andalucía o sus Organismo Autónomos, ocupe un puesto de trabajo adscrito a personal eventual en la mencionada Administración, ostente la condición de Diputado del Parlamento de Andalucía, Diputado o Senador de las Cortes Generales o desempeñe cargos electivos en las Corporaciones Locales de Andalucía, se le computará, a los solos efectos de tiempo de servicios, el periodo de permanencia en los cargos o puestos mencionados, de haberle correspondido ocupar un puesto de trabajo docente.

Atendiendo a esta norma, se computó al interesado, a los solos efectos de tiempo de servicios, el periodo de permanencia en el cargo electo, tal y como se puede apreciar en el Anexo I a este Informe.

Por tanto, se informa, que la Recomendación planteada por esta Institución se considera no ha lugar dado que lo requerido viene contemplado en la normativa vigente.”

A la vista de la denegación de la que fue objeto nuestra Recomendación, y debiendo ratificarse esta Institución en los argumentos jurídicos que sirvieron de base para su dictado, de conformidad con el art. 29.2 de nuestra Ley reguladora procedimos a la reseña del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, y al consiguiente archivo del mismo.

Damos cuenta de la **queja 12/1485**, iniciada de oficio por esta Institución, al tener conocimientos a través de denuncias individuales, así como de las noticias aparecidas en prensa, de la problemática que afectaba a los docentes que ejercían como Maestros de Educación Infantil, con destino en el Programa de Compensación Educativa "Preescolar en Casa", al realizar éstos las mismas tareas que las de cualquier otro docente de su especialidad y categoría, y ejerciendo la función tutorial, ya que eran los únicos profesionales que, en el ámbito educativo, se relacionaban con el alumno/a y sus familias y, sin embargo no se les reconocía el desempeño de dicha función tutorial.

Al parecer, según la información conocida por esta Defensoría, el no reconocimiento de esta función venía motivado por el hecho de que su desempeño tenía que ser reconocido mediante firma digital del director del centro educativo. Sin embargo, este colectivo de maestros, incluidos en el Programa Preescolar en Casa, se encontraba adscrito administrativamente a las Delegaciones Provinciales. De manera que, al no contemplar el Programa Séneca, desde su creación, la figura de los maestros de educación

en familia, existía un problema técnico que impedía que se les pudiera reconocer la función tutorial.

Uno de los problemas que se derivaban de esta situación, y que lesionaba los derechos e intereses del colectivo afectado, era que a la hora de participar en los concursos de traslados, no se les reconocía la puntuación que les correspondía por el desempeño de esta función, efectivamente desempeñada, por lo que se encontraban en una situación de desventaja en relación con los compañeros y compañeras que realizaban sus mismas funciones, con la diferencia de encontrarse adscritos a un centro educativo.

En relación con este asunto, y según información publicada en prensa el sindicato CC.OO había formulado ante la Mesa Sectorial de Educación que se diseñara un procedimiento que posibilitase el reconocimiento de la tutoría al profesorado que efectivamente desarrollaba la función tutorial, pero que se encontraba adscrito administrativamente a las delegaciones provinciales.

En la tramitación de esta queja nos dirigimos a la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, solicitando de dicho organismo la emisión de informe sobre la problemática que motivó nuestra intervención.

Pues bien, en relación con el asunto planteado, el citado Centro Directivo, se pronunciaba en los siguientes términos:

“(…) A efectos de su valoración de la función tutorial en los procedimientos de los Concursos de traslados, se informa que la Dirección General de Participación y Equidad ha establecido una propuesta, pendiente actualmente de aprobación por el Consejo de Dirección de la Consejería de Educación, en la que se establecen las siguientes consideraciones:

Entre las competencias y funciones que tiene esta Dirección General se encuentra la promoción, gestión y coordinación de cinco colectivos de funcionarios docentes vinculados al área de Educación Compensatoria y la Solidaridad y Equidad. Éstos son: el Programa de Educación Infantil en el Medio Rural (antes “Preescolar en Casa”), las Aulas Hospitalarias y las Unidades de Salud Mental Infantil y Juvenil, el Programa de Atención Educativa Domiciliaria y el Profesorado dedicado a la atención educativa de menores en conflicto sometidos a medida judicial, en virtud del Convenio suscrito con la anterior Consejería de Gobernación y Justicia.

Todos los profesionales docentes que integran estos grupos llevan a cabo y desarrollan numerosas funciones educativas, formativas y de aprendizaje, y sobre todo, ejercer de forma especial, en mayor o menor grado, una intensa y personalizada acción tutorial, no sólo con los alumnos y alumnas beneficiarios de los propios Programas, sino de las personas que integran la unidad familiar y el entorno afectivo de todos los escolares.

La Dirección General de Participación y Equidad viene analizando y estudiando esta realidad durante mucho tiempo y considera que es necesario y conveniente buscar una solución, tanto en el plano administrativo como en el económico. Para ello propone que también en el programa Séneca se establezca para cada Delegación Provincial, en la figura del Coordinador o Coordinadora del Equipo Técnico Provincial de Orientación Educativa y Profesional, la facultad de asignar a estos profesionales adscritos a la misma, un mecanismo similar al que actualmente se aplica en los centros docentes, por el

cual compete a la Dirección de cada uno de ellos establecer qué profesorado ha de ser considerado ejercitante de la función tutorial.”

Tras examinar dicho informe, pudimos concluir que el asunto que motivó la presente actuación de oficio se encontraba en vías de solución, por lo que decretamos el archivo provisional de las actuaciones en la queja.

2. 6. Personal Sanitario.

2. 6. 1. Acceso, Provisión y Carrera.

Fueron numerosas las quejas recibidas en esta Institución en la que las personas exponían que habían participado en un proceso selectivo para la provisión de Técnicos en Documentación Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud, resultando excluidas de las listas definitivas de aspirantes seleccionados al no baremársele por el Tribunal Calificador determinados méritos consignados en su autobaremo.

Para ilustrar esta problemática, sirva de ejemplo la **queja 10/3074**.

La cuestión controvertida se circunscribía a que por el Tribunal no se habían tenido en cuenta algunas actividades formativas, al haber sido incluidas en la autobaremación realizada, en el apartado relativo a “FORMACIÓN CONTINUADA” (apartado 2.2.2 del Anexo II del Baremo de méritos de la convocatoria) en lugar del de “FORMACIÓN NO ACREDITADA E IMPARTIDA POR LAS ENTIDADES QUE SE CITAN” (apartado 3.2 del mismo baremo), error interpretativo y meramente formal que si bien no producía ninguna diferencia en el resultado global de la valoración de estos méritos (al tener una misma puntuación en ambos apartados), había sido objeto de eliminación de baremación por el citado Tribunal a pesar de haberse hecho esta advertencia.

La autobaremación, conforme a los diversos apartados y subapartados del baremo, no es actividad exenta de complejidad, dado los términos técnicos-jurídicos en que aparecían redactados y la ausencia de un manual o instrucciones complementarias de ayuda al respecto, y en esta labor que se descarga en el aspirante-opositor a la hora de confeccionar el modelo normalizado ad hoc, el incurrir en algún tipo de error formal, como el que aquí se trataba, acarreaba a modo de sanción la fatal consecuencia de la eliminación de plano del mérito de que se trate, como demuestra la práctica del tribunal responsable de la gestión de esta convocatoria, pues un mero error en la ubicación de los méritos alegados en el formulario, alegados, autobaremadados y acreditados por los afectados en todas las fases del proceso selectivo, eran eliminados por el Tribunal calificador, sin mas trámite que el que se sucede con la publicación de las aprobaciones de las listas provisionales y definitivas, sin ningún tipo de resolución expresa individualizada que explice los motivos y la cobertura legal de dicha decisión.

En este sentido, resulta de interés poner de manifiesto que esta Defensoría no podía obviar que en estos procesos selectivos de carácter masivo le es exigible a la Administración convocante, la debida diligencia y celeridad en su resolución y que en base a ello se descarga en el aspirante buena parte de la carga, como es la tarea no fácil de autobaremarse en la fase de concurso, mas este principio, su existencia, en modo alguno puede justificarse si es a costa de los derechos de los participantes.

En la queja que analizamos la interesada alegó este extremo en el trámite establecido de publicación de la lista provisional, en el que instó la vista del expediente en

orden a obtener una respuesta a la reducción de la puntuación autobaremada, y solicitando del Tribunal que actuara de oficio al objeto de corregir la situación que le afectaba.

No obstante, dicha solicitud fue desestimada mediante la publicación de los listados definitivos, sin motivación alguna que lo fundamentara.

Resultaba cuando menos sorprendente, que la expeditiva y sumaria práctica de este sistema (que en modo alguno tiene cobertura legal en el Decreto regulador de la selección del personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud –Decreto 136/2001, de 12 de Junio-, ni en las bases de la Resolución convocante) pudiera derivar en una situación diabólica, de tal manera que al participante en el proceso no solo se le adjudicase la tarea de la baremación de sus méritos sino también la de asumir los errores que la misma pudiese acarrear, sin que por esta Defensoría se pudiera barruntar cuál era el alcance de la actividad del Tribunal en esta fase de supervisión de la autovaloración, pues aunque las base 8 de la convocatoria la sujetaba a una serie de criterios, en modo alguno le atribuía la facultad de eliminar méritos alegados, autobaremadados y acreditados por los aspirantes, mas bien lo contrario, le corresponde llevar a cabo, de oficio o a instancia de parte, las debidas correcciones aritméticas (si van referidas a la puntuación), a la ubicación de los méritos (si alcanza a un aspecto formal) u otras cuestiones similares, si por el órgano seleccionador se detectaba, subsanando con su actuación supervisora la regularidad y corrección del proceso selectivo.

Resultaba constatado que la persona interesada alegaba, autobaremaba y acreditaba la posesión de una determinada titulación formativa, meritos que inscribieron en el formulario normalizado erróneamente en el apartado 2.2 (FORMACIÓN CONTINUA) en lugar del apartado 3.2 (FORMACIÓN NO ACREDITADA E IMPARTIDA POR LAS ENTIDADES QUE SE CITAN), constituía un mero error formal que en modo alguno afectaba a la cuantificación de la baremación en este apartado 3, pero que sin embargo había sido objeto de desproporcionada sanción por parte del tribunal por vía de eliminación del mismo, actuación para la que carecía de cobertura legal alguna.

Esta doble actuación del Tribunal, primero eliminando de la autobaremación los referidos cursos y, en segundo lugar, desatendiendo las alegaciones realizadas en el correspondiente trámite, ambas sin motivación expresa alguna que la fundamentase, se nos antojaba mas allá de su no conformidad a derecho, como un uso arbitrario e injusto de las potestades que el ordenamiento en general y las bases de la convocatoria en particular le atribuye, favoreciendo con ello la indefensión de los aspirantes afectados, que irremediablemente se veían avocados a acudir a esta instancia o a interponer los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales en defensa de sus derechos.

En este sentido, consideraba esta Institución que la discrecionalidad técnica de que gozan los tribunales de selección no resultaba extensible a aquellos aspectos reglados de las bases reguladoras del proceso selectivo, ni tampoco los habilitan para hacer una interpretación restrictiva en perjuicio de los participantes.

En consecuencia con las consideraciones expuestas, formulamos a la Dirección General de Profesionales la siguiente **Recomendación:**

“Que se den las instrucciones pertinentes en orden a reconocer los meritos alegados, autobaremadados y acreditados por los interesados, con los efectos que se deriven de este reconocimiento en el proceso selectivo a que se refiere”.

En respuesta a la Recomendación formulada la Dirección General de Profesionales se pronunciaba en los siguientes términos:

“(…) interpuso recurso-contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada, según establece el artículo 10.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

No obstante, dado que la cuestión de fondo planteada en la presente queja se encontraba sustanciándose ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Granada y de conformidad con lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, nos vimos obligados a suspender las actuaciones en la queja.

Para ilustrar la problemática denunciada sobre el retraso de la publicación de la resolución de adjudicación de plazas del proceso selectivo de Técnicos de Salud, Especialistas en Medicamentos, valga la cita de la **queja 11/5522**.

La persona interesada en dicha comunicación exponía que en el año 2000, el SAS convocó una Oferta de Empleo Público para 94 categorías diferentes, a partir de entonces se empezaron a convocar concurso-oposición para cada categoría.

Exponía el interesado que se habían adjudicado todas la plazas excepto las de Técnico de Salud, Especialistas en el Medicamento (Farmacéuticos de Atención Primaria), que eran solamente 26 plazas. Esta categoría, aclaraba el interesado que estuvo suspendida porque se interpuso un recurso contencioso-administrativo, el cual hacía ya un año que se había resuelto.

En ejecución de sentencia, la Administración sanitaria habilitó un plazo para aportar los nuevos méritos, plazo éste que finalizó el 31 de Diciembre de 2010, publicándose la lista provisional de aprobados en el mes de Agosto siguiente.

No obstante, denunciaba el interesado que habían transcurrido ya tres años desde que se hizo el examen y aún estaban pendiente de publicación los listados definitivos y la adjudicación de plazas.

Resumía el interesado la problemática denunciada en la forma que a continuación transcribimos *“una Oferta Pública del año 2007, se hizo el examen en Octubre de 2008 y 3 años más tarde todavía estamos esperando que nos den nuestras plazas”*.

La presente queja fue admitida a trámite, solicitando el preceptivo informe de la Dirección General de Profesionales.

Recibido el informe solicitado del citado organismo, del mismo merecen ser destacados los siguientes aspectos:

“El desarrollo de la citada convocatoria se ha visto afectada, como apunta la reclamante en Queja, por la sentencia de 1 de Diciembre de 2008, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1677/2008, confirmada por la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de Junio de 2010. Esta resolución judicial ha provocado la modificación del baremo de la convocatoria y la apertura de un nuevo plazo de

presentación de determinados méritos. El Tribunal Calificador está trabajando en la resolución de las alegaciones presentadas por los aspirantes, tanto las que se formularon contra la Resolución de 13 de Abril de 2010 por la que se aprueba la relación provisional de participantes que superan el proceso selectivo como las interpuestas contra la Resolución de 11 de Julio de 2011, por la que se aprueba la relación provisional de participantes que superan el proceso selectivo tras la ejecución de la citada Sentencia.

Estimamos que en los próximos meses concluirá la tarea de baremación del Tribunal, se procederá a grabar en el sistema informático habilitado al efecto las puntuaciones definitivamente asignadas y se publicará la lista definitiva de participantes que superan el concurso oposición, abriéndose el plazo para solicitar destino. Posteriormente, se adjudicarán las plazas ofertadas conforme a lo dispuesto en la convocatoria.”

La presente queja fue objeto de archivo, al poder deducirse del informe recibido que el asunto planteado se encontraba en vías de solución.

Sobre la disconformidad no baremación experiencia adquirida en centros sanitarios no pertenecientes al ámbito de Gestión del Servicio Andaluz de Salud tratamos la **queja 12/917** y la **queja 11/5317**, entre otras.

En la primera de las quejas señaladas, su promotora denunciaba el hecho de que a efectos de baremación de la bolsa única del SAS no se tuviera en cuenta la experiencia adquirida en centros sanitarios privados.

Tras admitir a trámite la queja y solicitado informe de la Dirección General de Profesionales, este organismo entiende que la pretensión de la interesada de que se le baremase como experiencia profesional, el tiempo que estuvo prestando servicio para la sanidad privada, no podía tener favorable acogida, al no estar estos establecimientos recogidos en el baremo de la convocatoria del procesos selectivo temporal, aprobado en virtud de la correspondiente Resolución.

Dicha queja fue archivada al no apreciarse irregularidad en la actuación de la Administración sanitaria en relación con los hechos denunciados.

En la **queja 11/5317**, el interesado manifestaba que trabajó durante dos años, y diez meses y medio, en un centro sanitario concertado con el Sistema Canario de Salud.

Exponía el interesado que estando en posesión de un certificado de servicios prestados, registró su solicitud en la bolsa única del SAS, aportando la documentación requerida, en los plazos establecidos.

No obstante, el tiempo trabajado en el Sistema Canario de Salud no fue baremado.

Por último, explicaba el interesado que había formulado la oportuna reclamación al haber tenido conocimiento que el Servicio Andaluz de Salud estaba baremando los servicios prestados por otros compañeros que trabajaron fuera del territorio español para otros sistemas de salud de la Unión Europea.

En esta ocasión, la Dirección General de Profesionales se pronunciaba en los siguientes términos:

“Primero.- en el Anexo III de la convocatoria que rige el proceso mencionado anteriormente, aprobado por Resolución de 24 de Junio de 2010 (BOJA núm., 143 de 22 de Julio), en concreto en su apartado 1.3, se dispone: «Por cada mes completo de servicios prestados en la misma categoría y especialidad en centros concertados con la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía o adscritos al Sistema Sanitario Público de Andalucía, en virtud de un convenio singular de vinculación: 0,10 puntos.»

Por lo tanto, los servicios reclamados por la interesada no fueron prestados en un centro concertado con la Consejería de Salud de Andalucía o adscrito al Sistema Sanitario Público Andalúz, sino con el Sistema Canario de Salud, por lo que no es posible su baremación al no estar contemplado en la convocatoria.

Segundo.- Así pues, los servicios prestados por la interesada, tal y como hemos manifestado en el apartado anterior, no tienen cabida en la convocatoria que rige el proceso selectivo, al ser ésta la ley a la que ha de ajustarse el mismo, tal y como viene siendo reconocido en constante y reiterada jurisprudencia y, al no haber sido impugnado dicho aspecto de la misma, ésta deviene aplicable en toda su extensión.”

Tras examinar dicha información y puesta ésta en relación con la normativa que se citaba y que resultaba de plena aplicación en el proceso selectivo en el interesado tomó parte, hubimos de concluir que efectivamente su experiencia profesional en el Servicio de Salud Canario, no podía ser objeto de baremación, toda vez que como se establecía en la Resolución de 24 de Junio de 2010, de la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional del Servicio Andalúz de Salud, por la que se convocaba el proceso de selección de personal estatutario temporal para la cobertura de plazas básicas del Servicio Andalúz de Salud, únicamente sería baremable los servicios prestados en centros concertados con la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía o adscritos al sistema sanitario público de Andalucía.

En consecuencia, no apreciándose irregularidad en la actuación del organismo afectado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

Sirva como ejemplo para ilustrar la suspensión del concurso de Traslados de Personal Sanitario desde el año 2007 la **queja 12/2732**. En esta queja la persona interesada denunciaba que desde el año 2007 el Servicio Andalúz de Salud no convocaba concurso de traslados, motivando que una gran cantidad de profesionales se viesan alejados de sus familias. Concretamente, decía el interesado, que trabajaba como enfermero en el Servicio de Salud de Castilla La Mancha desde el año 2009, siendo el concurso de traslados el único sistema de provisión que le permitiría acercarse al lugar de residencia de su familia. Ante esta circunstancia, demandaba el interesado el amparo de esta Institución.

Pues bien, en respuesta a nuestra petición de información la Administración sanitaria se pronunciaba en los siguientes términos:

“De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007 de 12 de Abril) así como en las disposiciones normativas aplicables, las Administraciones públicas proveerán los puestos de trabajo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, ya que a través de estos procedimientos de provisión se

permite la reubicación del personal estatutario (en nuestro caso), en función de sus méritos adquiridos y su experiencia profesional.

No obstante sobre esta cuestión, se ha de atender al contexto de austeridad y contención del gasto público en los que estamos inmersos, que hace necesario adoptar medidas de carácter coyuntural que nos dificulta gravemente en estos momentos la facultad de convocatoria de procedimientos de concursos de traslados dado el coste económico que supondría.

El Decreto 136/2001 de 12 de Junio por el que se regulan los sistemas de Selección de personal estatutario y de provisión de plazas básicas en los Centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud, modificado por Decreto 176/2006 de 10 de Octubre, dispone que los méritos presentados por los concursantes serán valorados por una Comisión de valoración compuesta por un mínimo de 5 miembros.

Sobre este particular hemos de mencionar el Decreto de 157/2007 de 29 de Mayo que modifica el Decreto 54/1989 de 21 de Marzo sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía. En esta regulación se establecen los supuestos que dan derecho a indemnización, entre los que se encuentran la asistencia a sesiones de tribunales de oposiciones, concurso-oposiciones y concursos. En concreto en su artículo 32 se establece la regulación de las indemnizaciones a percibir por asistencias en los procesos de provisión de puestos de trabajo, ajustando las cantidades a percibir a determinadas reglas: se atenderán al número de plazas convocadas y del número de solicitudes presentadas.

Por otro lado, a todo lo expuesto anteriormente se añade que no se podrían hacer distinciones entre unas y otras categorías existentes en nuestra Institución, teniendo que convocar procedimientos de provisión todas ellas, con lo que se multiplicaría excesivamente el coste de la convocatoria de dichos traslados, ya que esto no supondría en exclusividad el pago a las Comisiones de valoración, sino que implicaría un coste en el procedimiento de gestión del mismo (solicitudes de presentación vía ordinaria o telemática, elaboración de listados, soporte informático que dé cobertura a dichas convocatorias)

Desde la Agencia se tomarán en consideración dichas peticiones, y se procederá a su estudio, no sin antes poner de manifiesto el esfuerzo económico que supondría la convocatoria de sendos concursos de traslados, atendiendo a la previsibilidad de una elevada participación.”

Tras el estudio de dicha información, no observamos irregularidad alguna en la actuación administrativa de ese Organismo.

No obstante, instamos de la Dirección General de Profesionales, la necesidad de que, en la medida de los posible, y pese a la situación de crisis económica existente, se adoptasen las medidas necesarias, que posibilitaran y agilizaran la convocatoria de los concursos de traslados, actualmente paralizada.

2. 6. 2. Condiciones de Trabajo

Analizamos el establecimiento sistema de rotación de los profesionales de Enfermería por todas las Consultas Externas del Hospital de la Mujer de un centro

hospitalario sevillano, a través de la **queja 11/1901, queja 11/1837, queja 11/1839; queja 11/1900 y queja 11/1902.**

En estas quejas, las personas interesadas denunciaban la gestión llevada a cabo por la Subdirección y Dirección de Enfermería del Hospital, en cuanto a la imposición de un plan de rotación de los profesionales de Enfermería por todas las Consultas Externas del Hospital de la Mujer, sin justificación, sin argumentación y sin negociación.

A juicio de las promotoras de las quejas, dicha organización provocaba la ausencia de la relación terapéutica adecuada entre el personal sanitario y el paciente, así como un detrimento de la continuidad asistencial generada por la necesidad de adquirir una serie de conocimientos específicos de cada uno de los procesos asistenciales y en cada una de las áreas por parte de los profesionales.

Invocaban las interesadas el Acuerdo suscrito el 25 de Septiembre de 1996 en el ámbito de la Dirección de Enfermería del Hospital de la Mujer, -acuerdo firmado entre los profesionales y la Dirección de Enfermería del Hospital de la Mujer- en el que se fijaron las directrices para las adscripciones a las Consultas Externas del citado centro sanitario, resultando los profesionales de enfermería adscritos a las diferentes consultas de manera fija (sin rotar), eligiendo por orden antigüedad en el servicio.

No obstante, explicaban que, a raíz de la petición de cambio de consulta por parte de una enfermera, se les comunicó por la Subdirección de Enfermería del Hospital que se iba a rotar por todas las consultas, y se les hizo entrega por escrito, de la nueva organización de las consultas externas del Hospital de la Mujer.

Alegaban las interesadas que desconocían cualquier motivación y justificación para acometer la nueva organización.

Además, decían, que en la modificación acordada unilateralmente concurrían unos defectos graves que invalidaban la orden de rotación y cambio de consultas, éstos eran:

“- Ausencia de trámite de audiencia a la Junta de Enfermería (art. 11 del Decreto 462/1996, de 8 de Octubre).

- Ausencia de trámite de audiencia a las Organizaciones sindicales más representativas (Ley 9/87 y Ley 7/2007, de 26 de Noviembre).”

En este sentido, contaban la interesadas que la jurisprudencia existente imponía que en estos casos los trabajadores cuyos intereses o derechos legítimos pudieran ser perturbados o afectados por la disposición u orden impugnada, habrían de ser oídos, en virtud del trámite de audiencia.

- La orden contenida en la nota interior había sido emitida por órgano manifiestamente incompetente ya que el cargo de Jefe de Bloque de UGC era inexistente en la plantilla orgánica del SAS y por tanto la citada orden adolecía de nulidad y debía reputarse inexistente.”

A mayor abundamiento, decían las promotoras de la queja, que muchos profesionales de enfermería tenían adjudicados estos puestos de trabajo por razones de salud laboral y adaptación de puesto de trabajo, por lo tanto el cambio introducido, suponía un vicio grave más que, vulneraría las normas de prevención de riesgos laborales, en

materia de prevención de la salud de los trabajadores y otros profesionales que habían obtenido el puesto por resolución judicial.

Finalmente, opinaban las interesadas que, resultaba imprescindible que cada profesional permaneciera fijo en una misma consulta, tal como se venía haciendo, ya que en cada consulta se trataban procesos asistenciales distintos.

Por la Dirección General de Personal y Desarrollo Profesional se informa lo siguiente:

“Las consultas externas del Hospital de la Mujer pertenecen funcionamiento a la Unidad de Gestión Clínica (UGC) de Ginecología y Obstetricia. Son en total 11 consultas integradas por consultas de patología mamaria, de obstetricia, de ginecología y de enfermería. La dotación de profesionales de enfermería de estas consultas externas des de 13 Auxiliares de Enfermería y 7 enfermeras. La actividad que desarrollan estos profesionales en las consultas es similar entre sí, a excepción de las consultas propias de enfermería que son tres: Proceso Cáncer de Cerviz, Curas y Diabetes-HTA.

Los profesionales asignados a estas consultas están censados en el Hospital en dicha unidad de consultas externas, sin asignación a ninguna consulta concreta. Este censo está avalado por la normativa de acoplamiento internos pactada con las centrales sindicales. Desde 1996, por acuerdo de solo 5 profesionales de los que actualmente trabajan en las consultas externas, éstos están asignados a una determinada consulta de forma fija y 2 de ellos no tienen asignación de consulta fija, estando algunos de estos profesionales asignados allí por salud laboral. Ni la composición, ni la organización de estas consultas en el año 1996 guardan parecido con las que existen en la actualidad(...).

(...). La Dirección de Enfermería encarga a la Subdirección de Enfermería del Hospital de la Mujer un análisis y una propuesta de solución a este problema. Tras el análisis se concluye que de las consultas que hay, solo tres son susceptibles de ser ocupadas por enfermeras y el resto por Auxiliares de Enfermería.

Ante esta situación (...) se concluye instaurar un sistema de rotación por las consultas, sistema factible y beneficioso para la organización de las consultas por diversas razones:

- No existe una alta especialización de los cuidados de enfermería que se prestan en estas consultas, aunque se ha previsto un plan de formación para que todos los profesionales de las consultas puedan trabajar por protocolos y procedimientos normalizados.*

- Permite una mayor flexibilidad organizativa que facilita la cobertura de permisos y licencias.*

- Fomenta el sentimiento corporativo de pertenencia a la UGC de Obstetricia y Ginecología y no a un módulo o una consulta de un facultativo en particular.*

- Facilita un trato igualitario hacia todos los profesionales de Enfermería de las consultas.*

(...) Las protestas recibidas provienen de un grupo de enfermeras que (...). Tras reiterar en repetidas ocasiones su falta de participación en las medidas adoptadas, se decidió abrir un periodo de negociación con la participación de los profesionales y los sindicatos implicados, paralizando las medidas adoptadas. Proceso en el cuál están inmersos.

(...) En cuanto a la ausencia de trámite de audiencia a la Junta de Enfermería, la Dirección Gerencia considera que la nueva organización dentro de la unidad de consultas externas, explicada con anterioridad, no supone modificaciones cualitativas ni cuantitativas de plantilla, ni redistribución y reordenación de recursos asistenciales dentro de las distintas áreas del Hospital.

En cuanto a la ausencia de trámite de audiencia a las Organizaciones Sindicales más representativas, la Dirección Gerencia considera que la citada nueva organización dentro de la unidad de consultas externas no supone modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo de los profesionales afectados. Siguen en su mismo turno de trabajo, en su misma unidad donde están censados y haciendo las funciones que hasta la fecha estaban realizando.”

Tras examinar con detenimiento la información recibida, acordamos trasladar a la interesada el informe, a fin de que nos formulara cuantas alegaciones a su derecho pudieran interesar.

No obstante, transcurrido el plazo concedido a la interesada a los efectos anteriormente expresados, sin recibir noticia alguna por su parte, nos llevó a pensar que posiblemente, se hubiese llegado a un acuerdo, tras concluir el proceso de negociación que se encontraba en trámite a la fecha de emisión del informe emitido por la Administración sanitaria.

Analizamos la reducción del servicio de vigilancia en un centro de salud ubicado en un barrio conflictivo de Sevilla, mediante la **queja de oficio 12/1390**. Esta queja se promovió, tras conocer esta Institución la situación que afectaba a los trabajadores que realizaban el servicio de guardia en un centro de salud de un barrio sevillano, ante la decisión adoptada por el Distrito Sanitario de Sevilla, de reducir el servicio de vigilancia con el que contaba dicho centro, quedando organizado de la siguiente forma: dos vigilantes de seguridad de 6h a 24h y un solo vigilante de seguridad de 24h a 6h los días laborables, sábados, domingos y festivos.

Asimismo pudimos conocer que, esta reducción del servicio de vigilancia, produjo en el colectivo afectado un sentimiento de desprotección y miedo a la hora de desempeñar su trabajo, habida cuenta que el barrio donde se ubicaba el centro de salud, era una zona conflictiva, con un alto índice de delincuencia, en la que tanto los pacientes como sus familiares protagonizaban con frecuencia escenas de violencia contra el personal del centro. Hasta el punto de que, algunos de los trabajadores del turno de guardia, habían sido amenazados de muerte y encañonados con un arma de fuego.

Finalmente, parece ser que tras una agresión sufrida por unas trabajadoras del centro, se acordó restablecer el servicio de vigilancia existente (dos vigilantes) durante los días laborables, no en cambio durante los fines de semana y festivos, en los que se mantenía la situación denunciada.

En el proceso de tramitación de la presente queja se solicitó informe del Director del Distrito Sanitario de Atención Primaria de Sevilla, quien en su informe se pronunciaba en los siguientes términos:

“(...) por la preocupación derivada de las agresiones que en este punto asistencial se ha venido observando, se ha dado orden para que la cobertura de vigilancia activas se incremente, quedando en todo momento dos vigilantes de seguridad, 24 horas, los 365 días del año.”

La respuesta recibida, nos permitió concluir las actuaciones en la queja, toda vez que el conflicto que motivó que esta defensoría interviniese de oficio, había quedado solucionado.

También tratamos la distribución ampliación de jornada laboral a 37,5 horas semanales en los centros sanitarios.

Para ilustrar este tema sirva como ejemplo la **queja 12/6071**. Esta queja se inicio de oficio a instancias de esta Institución, tras haberse recibido numerosas quejas en las que los interesados denunciaban la forma en que se estaba procediendo en los centros sanitarios de Andalucía, a la distribución del aumento de jornada establecido en el artículo 25 del Decreto Ley 1/2012, de 19 de Junio, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el Reequilibrio Económico Financiero de la Junta de Andalucía.

Manifestaban los interesados, que no existían unas instrucciones únicas y claras, sobre la distribución de la jornada complementaria, sino que cada centro decidía indiscriminadamente como se iba a aplicar ésta, sin previa negociación con los sindicatos con representación en la Mesa Sectorial de Sanidad, y sin respetar, en muchos casos, el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar del personal. Además de provocar, en otros casos, situaciones de dudosa legalidad, como la realización de una jornada laboral de 12 horas ininterrumpida.

Por último, se ponía de manifiesto a través de las distintas quejas recibidas que, la situación denunciada no se hacía extensible al resto de organismos de la Junta de Andalucía, donde se había establecido un período de horario abierto dentro del cual se podía completar la jornada laboral, hasta cumplir las 37.5 horas en computo semanal.

En efecto, con el animo de investigar la situación denunciada y valorar las posibles soluciones que pudieran existir en torno a ésta, solicitamos el preceptivo informe de la Dirección General de Profesionales.

No obstante, y ante la ausencia de respuesta por parte de dicho organismo, a la fecha de redacción de estas líneas nos hemos dirigido nuevamente al mentado centro directivo instando del mismo la necesidad de que se nos remita a la mayor brevedad la información requerida.

Fiel reflejo de la problemática de las condiciones de trabajo de los Médicos Especialistas Internos Residentes, lo constituye la **queja 12/6466**. Esta queja fue igualmente iniciada de oficio por esta Defensoría, con motivo de las quejas recibidas en las que se denunciaba la mentada problemática, de la que también se hizo eco la prensa, habida cuenta la presión mediática que se estaba produciendo tras las acciones emprendidas por los Médicos Especialistas Internos Residentes, (antiguos MIR).

Días después de tener conocimiento de la situación de conflicto que afectaba a este colectivo, una representación de mismo mantuvo una entrevista en la sede de esta Institución, con su titular.

Los sanitarios residentes, nos trasladaban su preocupación, por la incidencia negativa que los recortes en sanidad estaban proyectando en su formación profesional. Y en este aspecto, querían hacer especial hincapié en la pérdida de la formación tutorial, lo que en su opinión, repercutía de forma directa en su formación, y por consiguiente, en el nivel de calidad de la asistencia sanitaria que se preste a los usuarios. Vulnerándose de esta forma el derecho que asiste a todo paciente a ser tratado por un profesional cualificado.

De otra parte, en el plano económico, las protestas de este colectivo, se centraban en la forma en que se había decidido por el Servicio Andaluz de Salud, aplicar el aumento de jornada acordado por el Gobierno de la Nación de 35 a 37,5 horas semanales.

Así, los Especialistas Internos Residentes discrepaban con el hecho de que a ellos no se les permitiese ampliar la jornada, sino que directamente se les descontasen 10 horas de los complementos, que además aparecían como no cotizadas en la nómina a pesar de haberlas trabajado. Calculaban que, entre los ajustes del Gobierno Central y los aplicados por la Junta de Andalucía, los MIR, con sueldos netos en el primer año de especialización que no superaban los 1000 euros, habían sufrido un recorte en sus ingresos que rondaba el 35%.

Después de seis años de carrera, según explicaban los interesados a esta Oficina y a los medios de comunicación, los Especialistas Internos Residentes, accedían a una plaza de formación especializada a través de una oposición que se celebra a nivel nacional. En ningún caso, esta plaza es en propiedad, sino que tiene una duración máxima de cinco años, pasando posteriormente al mercado laboral general. Es decir, que después de once años de formación, la gran mayoría de estos profesionales, los futuros especialistas, debido a la política laboral de las administraciones, que habían optado en estos tiempos de crisis por no realizar nuevos contratos, entendía que eran escasas sus posibilidades de acceder a una plaza fija. Por ello, auguraban que, lamentablemente, su futuro pasaría por emigrar al extranjero o por la sanidad privada.

Por último denunciaban, que tras varios intentos de negociación, la Administración sanitaria ni aportaba soluciones ni admitía ninguna de las propuestas que se habían planteado como soluciones al conflicto creado.

Como primera actuación en esta queja de oficio, nos dirigimos a la Dirección General de Profesionales, solicitando de este organismo la emisión del preceptivo informe, en el que se diera respuesta a las cuestiones planteadas por los Médicos Especialistas Internos Residentes.

Pues bien, coincidiendo la elaboración de este Informe, se ha recibido en esta Defensoría una comunicación de la Dirección General de Profesionales, a la que se adjunta copia del informe emitido a propósito de la cuestión debatida, y cuyos aspectos mas destacados a continuación pasamos a reproducir:

“(...) las cuestiones planteadas en el mismo han sido objeto de negociación con los representantes de los Especialistas Internos Residentes antes de que iniciaran la huelga indefinida, y que esta negociación ha sido

continuada entre el Comité de Huelga representante de los Especialistas Internos Residentes (EIR) y el Servicio Andaluz de Salud. (...).

Fruto de estas negociaciones, el pasado 21 de Diciembre se han alcanzado Acuerdos y se ha desconvocado la huelga. Los Acuerdos han supuesto alcanzar puntos de encuentro sobre las distintas materias que recoge en su escrito. (...).

He de destacarle que los Acuerdos han sido ratificados en las distintas asambleas realizadas por los Especialistas Internos Residentes, y que estos van a posibilitar la participación de representantes de este colectivo en los distintos grupos de trabajo que se establecido para su desarrollo.”

Tras una análisis detenido de la información recibida, acogemos con satisfacción que finalmente se llegara a un acuerdo entre la Administración sanitaria y los Especialistas Internos Residentes, poniendo fin al conflicto planteado.

II.- URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.

1. Introducción.

En este ejercicio debemos mencionar que, por vez primera, los ámbitos competenciales de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda no coinciden en la misma Consejería. El Decreto 151/2012, de 5 de Junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, prevé que los ámbitos competenciales en Ordenación del Territorio y Urbanismo se asignen a ésta, mientras que el Decreto 150/2012, de la misma fecha, por el que se creaba, también, la estructura orgánica de la Consejería de Fomento y Vivienda asigna a ésta las materias competenciales de vivienda, infraestructuras y movilidad.

Continuando con esta división competencial, el ámbito material que aquí tratamos exige que las cuestiones tramitadas en esta área se residencian en dos Consejerías, si bien, a efectos de las relaciones con la Administración Local, la tramitación de los expedientes de queja continua siendo similar a la de otros ejercicios.

Desde un punto de vista material, únicamente destacaremos la evidencia de la desprotección en que amplios sectores de la población se encuentran respecto de la tutela efectiva del derecho a la vivienda. Se trata, sin lugar a dudas, de uno de los derechos constitucionales que, en nuestro país y en nuestra comunidad autónoma, está sufriendo un mayor deterioro en su protección.

Tal afirmación la podemos hacer de manera rotunda por varias razones: la primera, porque la población demandante de vivienda ha crecido por razones demográficas, pero lo está haciendo en un escenario en el que los poderes públicos cuentan con menos medios financieros no ya para potenciar, como sería deseable, sino para mantener las ayudas públicas existentes hasta hace pocos años. En segundo lugar, esa demanda, especialmente de vivienda protegida, está creciendo porque el desempleo e infinidad de cierres de locales de negocio y cese de actividades económicas de empresarios autónomos está haciendo que las familias cuenten con menos recursos para afrontar sus necesidades y, junto a ello, la de un techo digno que, además, suele exigir que se destine un importante porcentaje de los recursos económicos de la unidad familiar a esta finalidad. En fin, en tercer lugar no podemos dejar de mencionar, precisamente en este ejercicio, el gran número de nuevos demandantes de vivienda que está provocando la ejecución de los créditos hipotecarios cuando estos dan lugar a que se produzca la dación en pago o el desahucio y el lanzamiento de los residentes del inmueble.

Se trata, esta última, de una situación extraordinariamente grave que pone al descubierto los efectos que está teniendo la crisis en la prestación de un derecho constitucional que ya se venía prestando y que, además, está evidenciando la, prácticamente, nula respuesta protectora que, hasta ahora, han dado las dos Administraciones con más medios y con mayor competencia legislativa y presupuestaria para atender a la prestación de este derecho: la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

Por supuesto, esa ineficiente tutela del derecho no ha sido amortiguada por unas Administraciones Locales con unos recursos muy debilitados y a cuyas puertas llaman, cada vez más, unas personas pidiendo amparo para atender sus necesidades más básicas y urgentes.

Desde la perspectiva de la colaboración de las Administraciones Públicas, ha sido necesario, conforme a la exigencia de la legislación reguladora de la Institución, declarar las siguientes actitudes entorpecedoras a la labor de esta Institución, todas ellas referidas a Ayuntamientos y sin que ninguna de ellas guarden relación con las Consejerías de Fomento y Vivienda, o de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que, en términos generales, han mantenido una actitud colaboradora con esta Institución:

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Roque (Cádiz): En la **queja 08/3704**, el interesado nos exponía que en Febrero de 2008 los representantes de las cuatro comunidades de propietarios que forman la urbanización “El Calvario” de San Roque (Cádiz) reclamaron al Ayuntamiento que cumpliera con lo acordado en el Pleno Municipal de 30 de Enero de 1975, ante la dejadez que venían sufriendo estos bloques desde su construcción en el año 1968. El citado acuerdo fue aceptar la cesión de los terrenos sobrantes de los bloques para que el Ayuntamiento los registrara y escriturara a su nombre, a cambio de realizar la urbanización de los cuatro bloques, dejando los terrenos sobrantes para parques y jardines y de uso común exclusivo para los bloques, para lo que se aprobó en dicho Pleno un proyecto que recogía tanto la urbanización de los bloques como la construcción de dicho parque, siendo los gastos por cuenta del Ayuntamiento.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de San Roque, éste entendía que las obras de urbanización se habían ejecutado (alumbrado público de un vial, construcción de parterres de césped y jardineras, plantaciones de árboles, acceso a bloques y construcción de un muro de contención), aunque algunas de ellas no coincidían con el proyecto redactado en un principio (las escaleras de bajada de la calle Velázquez) y otras se habían sustituido (el camino interior de la urbanización se sustituyó por otro que une las calles Batallón Cazadores de Tarifa con otra promoción). Además, el Ayuntamiento nos decía que se habían detectado obras y ocupaciones de suelo público realizadas por particulares, para la instalación de tendedores y construcción de garajes.

Los vecinos discrepaban ampliamente de esta información, por lo que tuvimos que solicitar un nuevo informe al Ayuntamiento con objeto de que se pusieran en contacto con los vecinos para buscar una solución pactada entre ambas partes pues, en definitiva, las reivindicaciones vecinales se centraban, en síntesis, en que la urbanización de la zona se realizara conforme al proyecto aprobado en el Pleno en 1975, que el servicio de limpieza municipal realizara su trabajo diariamente, se ejecutara en la parte trasera de la urbanización un aparcamiento para los vecinos y se instalaran pantallas para amortiguar el ruido de la carretera. Como respuesta, el Ayuntamiento nos indicó que *“Al día de la fecha se está estudiando por los técnicos municipales la posible solución, si bien es cierto que dada la precariedad económica de esta administración local resulta difícil encontrar los recursos económicos suficientes y necesarios que subsanen esta situación. No obstante se reitera una vez más la voluntad de este Equipo de Gobierno de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos afectados para lo cual una vez se posibilite económicamente la adopción de las medidas necesarias éstas se adoptarán de forma inmediata”*.

A la vista del contenido de este nuevo informe, no cabe sino concluir que nada nuevo se aportaba respecto de la información requerida por esta Institución y, más en concreto, respecto de lo interesado por esta Institución que *“... a la mayor urgencia posible, se pongan en contacto con los vecinos promoventes de la queja, con la finalidad de buscar una solución pactada que satisfaga a ambas partes”*.

Pues bien, de este escrito, de fecha de salida 18 de Marzo de 2010, no recibimos respuesta alguna, a pesar de todas las actuaciones que realizamos, por lo que, finalmente, tuvimos que dictar la resolución de 24 de Febrero de 2012, por la que declaramos la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San

Roque (Cádiz) a la labor de investigación de esta Institución. La citada resolución se publicó en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía de 9 de Abril de 2012, pág. 5.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mojácar (Almería): El interesado de la **queja 08/3732**, presidente de una comunidad de propietarios de un edificio sito en la zona de Marina de la Torre, en Mojácar (Almería) había denunciado ante el Ayuntamiento de Mojácar, en varias ocasiones, la construcción de tres transformadores eléctricos en una parcela colindante a la de la urbanización, construcción que él consideraba ilegal, sin que el Ayuntamiento hubiera realizado actuación alguna para restablecer la legalidad, demoliendo y trasladando estas instalaciones a otra zona. Siempre según el interesado, el Ayuntamiento reconocía que la construcción de los tres transformadores eléctricos no contaba con las debidas autorizaciones, pero no habían conseguido que el infractor se hiciese cargo del coste de eliminar los transformadores o, al menos, ejecutar estas obras de forma subsidiaria y después proceder al cobro de esos gastos al infractor.

Durante todas estas denuncias, sólo habían conseguido que se realizara el proyecto para la eliminación de los transformadores, pero las obras a ejecutar de forma subsidiaria no contaban con la dotación presupuestaria, a pesar de los años transcurridos ya (el proyecto de eliminación estaba fechado en 2005).

El Ayuntamiento nos indicó que aún no se había llevado a cabo la ejecución subsidiaria pendiente dada la carencia de recursos económicos municipales, anunciando que se llevaría cuando la coyuntura económica lo permita. Nos volvimos a dirigir al Ayuntamiento recordando que la ejecución subsidiaria se encontraba pendiente desde el año 2003, plazo en que cabía suponer que se habrían producido coyunturas adecuadas para proceder a la misma, siendo así que esta actuación no tenía que suponer una repercusión económica negativa para el Ayuntamiento puesto que los gastos debían repercutirse sobre los incumplidores de la orden dictada.

Por ello, con objeto de poder dictar una resolución definitiva en este expediente de queja, interesamos que se nos indicara el plazo aproximado en el que se podría proceder a ejecutar la orden municipal y que, desde hace tantos años, se venía demorando en perjuicio de los vecinos afectados. Sin embargo, esta petición de informe y a pesar de nuestras actuaciones, no recibimos respuesta, por lo que tuvimos declarar la actitud entorpecedora de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mojácar y publicarla en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 3.

* Concejal Delegado del Área de Obras Públicas del Ayuntamiento de Níjar (Almería): El interesado de la **queja 09/967**, presidente de una entidad vecinal del anejo municipal de San José, del municipio almeriense de Níjar, nos relataba que se habían dirigido en varias ocasiones al Ayuntamiento denunciando la ocupación, de parte de la calzada, por un quiosco situado en la calle principal de la barriada, sin que el Ayuntamiento les hubiera respondido.

El Ayuntamiento reconoció en su respuesta que el espacio público ocupado por el quiosco era mayor del autorizado, pero no informaba de las actuaciones municipales tendentes a su recuperación, razón por la que interesamos un nuevo informe para conocer su pronunciamiento al respecto.

Sin embargo, de esta petición de informe no obtuvimos respuesta, por lo que tuvimos que proceder a declarar la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Níjar, Almería, a esta Institución, declaración que se publicó en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 5.

Ahora bien, tras esta declaración de actitud entorpecedora, el Ayuntamiento nos remitió finalmente su informe, dándonos cuenta de las actuaciones que, con posterioridad, había iniciado el Ayuntamiento de Níjar, dictando la oportuna resolución para incoar procedimiento de protección de la legalidad urbanística por la construcción de un quiosco de 33,63 m² en la vía pública con infracción de la normativa urbanística (una parte por incumplimiento de las condiciones de la licencia concedida en su día y otra parte por no contar con licencia), calificando las obras ejecutadas como manifiestamente incompatibles con la ordenación vigente, indicando la procedencia de reponer la realidad física alterada mediante la demolición de la totalidad del quiosco, dejando expedita la vía pública. También se había dado traslado del informe emitido por los servicios técnicos municipales al Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento para que iniciara, si procedía, los procedimientos sancionadores que en su caso correspondieran por la ocupación del dominio público municipal.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Enix (Almería): En la **queja 09/1033**, el interesado nos exponía que en Agosto de 2008 y Enero de 2009 había solicitado al Ayuntamiento almeriense de Enix una compensación económica (en concreto la devolución del IBI pagado en estos años) pues a pesar de que abonaba los correspondientes impuestos como zona urbana de una parcela de su propiedad que adquirió en 1973, sita en una urbanización del término municipal, el Ayuntamiento había certificado que la misma era suelo no urbanizable, pero el Ayuntamiento no contestaba a su solicitud.

Sin embargo, a pesar de nuestras actuaciones, no recibimos respuesta alguna, por lo que tuvimos que proceder a declarar la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Enix, que fue publicada en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 6.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fuente Palmera (Córdoba): El interesado de la **queja 09/2968** manifestaba que no podía ejecutar un proyecto de taller de reparaciones de maquinaria agrícola y automóviles en su parcela porque, con carácter previo, era necesario que se demolieran dos construcciones ilegales. Pese a que el Ayuntamiento había dictado las oportunas resoluciones en los expedientes de restauración de la legalidad urbanística conculcada, ordenando la demolición de las obras ejecutadas ilegalmente, éstas no se habían ejecutado.

Aunque recibimos un primer informe, lo cierto es que el Ayuntamiento no respondía a las alegaciones que había presentado el interesado, por lo que interesamos del aquel que nos mantuviera informados de si se había cumplido lo ordenado y, de no ser así, las medidas que hubiera adoptado para, en su caso, la ejecución subsidiaria de lo ordenado.

Sin embargo, de este escrito no obtuvimos respuesta, por lo que finalmente tuvimos que proceder a incluir el expediente en el Informe Anual Parlamento de Andalucía, declarando la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Fuente Palmera, Córdoba, publicada en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 10.

De este expediente hubo entrada posterior a la declaración de actitud entorpecedora: Informamos al Ayuntamiento que, finalmente, nos ha contestado que la inclusión en BOPA ya se ha producido, por lo que, en todo caso, en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía se hará constar que, finalmente, se nos remitió la información recabada y se adoptaron las medidas pertinentes para la restauración de la legalidad urbanística en este asunto, aunque lo fuera con notorio retraso.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla): En la **queja 09/3243**, el interesado nos exponía que tenía una placa de vado por cochera, pero no podía

hacer uso de ella debido a las mesas y veladores que una discoteca instalaba frente a la cochera. El problema estaba en que los veladores no respetaban la zona asignada y señalizada, por lo que existía el riesgo de atropellar a una persona para acceder a la cochera, por lo que volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento para que, por parte de los agentes de la Policía Local, se verificara que los veladores ocupaban sólo el espacio autorizado y, en caso contrario, se requiriera al propietario de la actividad a que cumpliera con las exigencias a la hora de autorizarle la instalación de los veladores.

Sin embargo, no recibimos respuesta, por lo que tuvimos que proceder a declarar la actitud entorpecedora a la labor de esta Institución del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla), que fue publicada en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 7.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Torrox (Málaga): La **queja 10/2481** la presentó el presidente de una comunidad de propietarios del municipio malagueño de Torrox planteando que la comunidad había dirigido diversas peticiones al Ayuntamiento para resolver algunos de los problemas que le afectaban, sin que se hubiera alcanzado una solución satisfactoria. Entre estos problemas, destacaban cuestiones relacionadas con la salida de humos de los locales comerciales situados en el edificio, vado de cocheras y paso peatonales.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Torrox, después de diversas actuaciones y esperar un año y nueve meses, no obtuvimos respuesta alguna, por lo que tuvimos que proceder a declarar la actitud entorpecedora de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Torrox, publicada en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 4.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Salobreña (Granada): La interesada de la **queja 10/3409** nos exponía que en un solar propiedad de su padre se había construido, en el anejo municipal de Lobres, una vivienda, sobre la que venía pagando todos los impuestos como suelo urbano (recogida de basura, saneamiento, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, entrada de vehículos, etc.). En el año 2009, los vecinos colaboraron económicamente con el Ayuntamiento para la instalación del saneamiento, en la que ella también colaboró, pero su vivienda no pudo tener este servicio porque no había cota suficiente y la arqueta del saneamiento se quedó a unos metros de su fachada, por lo que tuvieron que abonar una bomba para bombear las aguas residuales desde su vivienda a la arqueta del saneamiento.

Después comenzaron las obras para adoquinar la calle en la que estaba su vivienda, pero también estas obras se quedaron a unos metros de su fachada, por lo que la calle estaba parte asfaltada y parte era de tierra y piedras, tramo que no tenía mantenimiento ninguno y nadie se preocupaba de su arreglo.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento granadino de Salobreña, después de diversas actuaciones y esperar un año y nueve meses, no obtuvimos respuesta alguna, por lo que tuvimos que proceder a declarar la actitud entorpecedora de la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Torrox, publicada en el BOPA de 9 de Abril de 2012, pág. 8.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá del Río (Sevilla): La interesada de la **queja 11/2393** nos exponía que era propietaria de una vivienda protegida promovida por el citado Ayuntamiento en el anejo de El Viar, cuyas llaves le fueron entregadas en Enero de 2010. Dados los desperfectos que presentaba la vivienda –que parece eran extensibles a muchas de las viviendas de la promoción-, el propio Ayuntamiento les comunicó que se iba a hacer cargo de las mismas. Transcurrido un plazo de tiempo, en una

reunión informativa que mantuvieron con los adjudicatarios de las viviendas, los representantes municipales les informaron que no podían hacerse cargo del arreglo de estos desperfectos, por lo que los afectados acordaron entregar un escrito con los que presentaba cada vivienda. En el caso concreto de la interesada, afectaban prácticamente a la totalidad de la vivienda, desde la entrada, la cocina, el cuarto de aseo y el salón, hasta el pasillo y el baño de la planta alta, pasando por la escalera y elementos ornamentales como puertas de paso, de entrada y patio, ventanas, y humedades. Pese al tiempo transcurrido desde que se entregaron las viviendas, y las gestiones realizadas para que fueran subsanadas las deficiencias, aseguraba que el Ayuntamiento no se había hecho cargo de las mismas de forma completa, limitándose a realizar algunos arreglos puntuales, lo que hacía, justamente, que otros desperfectos aparecieran.

Finalmente y a pesar de todas nuestras actuaciones, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía y declarar la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente al Ayuntamiento de Alcalá del Río, que fue publicada en el BOPA de 13 de Junio de 2012, pág. 10.

También en este caso, el Ayuntamiento, después de esta publicación, nos comunicó que *“en las últimas semanas se están llevando a cabo todas las obras necesarias para subsanar las deficiencias comunicadas por la propietaria a la Delegación de Infraestructura”*. Asimismo, nos indicaban que *“Además, mantenemos contacto con la vecina a fin de que los daños queden arreglados en perfectas condiciones”*, por lo que hacemos constar este hecho.

* Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla): El interesado de la **queja 11/2781** nos exponía que en Febrero de 2010 fue denunciado por la policía local de Lora del Río (Sevilla) por estacionar su vehículo en doble fila, pero no le notificaron el acto al no haber nadie en el vehículo. Por ello, posteriormente recibió la oportuna notificación de inicio del procedimiento sancionador al titular del vehículo. El 29 de Marzo de 2010 comunicó al Ayuntamiento que él no era el conductor responsable de la infracción, pero el Ayuntamiento continuó las actuaciones del procedimiento sancionador contra él, imponiéndole, finalmente, una sanción de 150 euros al considerar que era el autor de los hechos, notificándole esta resolución en Marzo de 2011, nueve meses después de la fecha en la que fue dictada la resolución (30 de Junio de 2010). Por ello, consideraba que se habían cometido diversas infracciones en el expediente. Tras admitir a trámite la queja y solicitar el preceptivo informe al Ayuntamiento de Lora del Río, no recibimos ninguna respuesta de éste, por lo que, finalmente, procedimos a declarar la actitud entorpecedora del Alcalde-Presidente a la labor de esta Institución, resolución que fue publicada en el BOPA núm. 64, de 17 de Septiembre, pág. 14.

A continuación, se destacan las resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del art. 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andalúz:

- Resolución relativa al silencio ante demanda de información urbanística de una parcela, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Algarrobo (Málaga) en el curso de la **queja 08/4989**.

- Resolución relativa a silencio municipal ante solicitud de expedición de licencia de primera ocupación, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Ubrique (Cádiz) en el curso de la **queja 09/668**.

- Resolución relativa a la denuncia de diversos colectivos vecinales por malos olores tras obras de mejora del saneamiento municipal, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) en el curso de la **queja 09/4344**.

- Resolución relativa a la denuncia de eliminación de una rampa de acceso para personas discapacitadas en un bloque de viviendas por obras de un local comercial, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga) en el curso de la **queja 09/4346**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal ante los requerimientos en el ejercicio de disciplina urbanística, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Vera (Almería) en el curso de la **queja 09/5127**.

- Resolución relativa al silencio municipal por las denuncias de mal estado de la cubierta de un inmueble, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) en el curso de la **queja 10/1411**.

- Resolución relativa a la existencia de barreras en la calle donde reside una persona con discapacidad, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Ohanes (Almería) en el curso de la **queja 10/1633**.

- Resolución relativa a la negativa municipal a indemnizar al propietario de un vehículo por los daños producidos en éste, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá del Río (Sevilla) en el curso de la **queja 10/5266**.

- Resolución relativa a los perjuicios ocasionados por la paralización de una actuación urbanística expropiatoria, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Turre (Almería) en el curso de la **queja 11/144**.

- Resolución relativa a los problemas de accesibilidad en el edificio Metrosol-Parasol de Sevilla, dirigida a su Alcalde-Presidente en el curso de la **queja 11/2468**.

- Resolución relativa a la existencia de obstáculos instalados por un restaurante que impiden el acceso al río Guadalquivir a su paso por Sevilla, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del citado Ayuntamiento en el curso de la **queja 11/5461**.

- Resolución relativa a la ejecución de una rampa en el viario no ajustada a la normativa sobre accesibilidad, dirigida a la Alcaldía-Presidencial del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís (Málaga) en el curso de la **queja 11/5702**.

Destacamos también las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que, aunque tuvieron una respuesta por parte de los organismos a los que se les dirigieron, no fueron aceptadas por estos:

- Resolución relativa a la disconformidad con legalización del cerramiento, dirigida al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 06/5400**.

- Resolución relativa al levantamiento de muro que, según el interesado, podría constituir infracción urbanística, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Ogíjares (Granada) en el curso de la **queja 08/3266**.

- Resolución relativa a la ocupación de vía pública por obra paralizada hace más de un año, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe (Sevilla) en el curso de la **queja 09/3438**.

- Resolución relativa al reintegro parcial a un ciudadano por los gastos efectuados por defectos en la red de alcantarillado, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla) en el curso de la **queja 11/1660**.

- Resolución relativa a la disconformidad con sanción de tráfico, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 11/2832**.

- Resolución relativa al mal estado de una carretera de titularidad municipal, por la que se accede a la vivienda del interesado, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Beas (Huelva) en el curso de la **queja 11/3266**.

- Resolución relativa a la posible vulneración de la normativa sobre accesibilidad en un centro deportivo municipal, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) en el curso de la **queja 11/3923**.

- Resolución relativa al retraso en el abono de una subvención para la adquisición de vivienda protegida, dirigida a la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento y Vivienda de Cádiz en el curso de la **queja 11/5640**.

- Resolución relativa a la disconformidad con sanción de tráfico, dirigida a la Gerencia del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria, dependiente de la Diputación Provincial de Jaén, en el curso de la **queja 11/5717**.

- Resolución relativa a la pasividad municipal por la ejecución de obras de acondicionamiento de una calle, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Mengíbar (Jaén) en el curso de la **queja 12/406**.

- Resolución relativa al mal estado del firme de la carretera A-377, dirigida a la Dirección General de Carreteras, de la entonces Consejería de Obras Públicas y Vivienda, en el curso de la **queja 12/626**.

- Resolución relativa a la exigencia de pago de la tasa de vado a pesar de haber solicitado su baja, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla) en el curso de la **queja 12/1654**.

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

- **Queja 12/274**, dirigida a la Secretaría General de Vivienda de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa a la obligación de elaborar y aprobar planes municipales de vivienda y suelo, dada la proximidad de la finalización del plazo legal de dos años.

- **Queja 12/325**, dirigida a la Dirección General de Vivienda, de la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa al control del cumplimiento de la obligación legal de constituir los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida.

- **Queja 12/540**, dirigida a la Dirección General de Vivienda, relativa al balance del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 sobre la construcción de viviendas para la integración social.

- **Queja 12/741**, dirigida al Ayuntamiento Armilla (Granada), por la prohibición, por Decreto de la Alcaldía, de grabar los plenos municipales.

- **Queja 12/1402**, dirigida a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, relativa al retraso en la entrega de viviendas protegidas de la rehabilitación integral de la barriada Cerro del Moro de Cádiz.

- **Queja 12/1566**, dirigida a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, por los retrasos en la tramitación y abono de las ayudas del programa de fomento del alquiler de viviendas de la Junta de Andalucía.

- **Queja 12/1646**, dirigida al Ayuntamiento de Garrucha (Almería), relativa a las molestias que ocasionaba a los vecinos el acceso de camiones para las obras del puerto de Garrucha.

- **Queja 12/1682**, dirigida al Ayuntamiento de Motril (Granada), relativa al aumento de la siniestralidad en una avenida del municipio tras las obras de remodelación.

- **Queja 12/1701**, dirigida al Ayuntamiento de Almuñécar (Granada), relativa a la inversión de 250.000 euros en mobiliario de playa para discapacitados que no cumple la normativa de accesibilidad.

- **Queja 12/1779**, dirigida al Patronato Municipal de la Vivienda de Cádiz, ante el defectuoso estado de conservación de un bloque de viviendas, debido al desacuerdo sobre qué Administración debe realizar los arreglos.

- **Queja 12/1982**, dirigida al Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), relativa al retraso en la ejecución de una promoción de 302 viviendas protegidas y por los problemas surgidos para la devolución de las reservas de los adjudicatarios que renunciaron a las viviendas.

- **Queja 12/2040**, dirigida a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, relativa a los robos y actos vandálicos en un bloque de viviendas recientemente rehabilitado en una barriada de Sevilla.

- **Queja 12/2443**, dirigida al Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), relativa a las obras realizadas por el Ayuntamiento que habían provocado serios desperfectos en la vivienda propiedad de una persona mayor.

- **Queja 12/2457**, dirigida al Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), relativa a la ampliación de los vados en la acera tras pintar los propios vecinos estos vados.

- **Queja 12/2476**, dirigida al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), relativa a la ausencia de desarrollo urbanístico por incumplimiento de convenio.

- **Queja 12/2594**, dirigida a la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Málaga, relativa a la demanda vecinal de arreglo y mantenimiento de un solar abandonado.

- **Queja 12/2661**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la pasividad municipal ante la denuncia vecinal del mal estado de un inmueble.

- **Queja 12/2692**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la enajenación de una parcela del patrimonio municipal del suelo y utilizada para edificar viviendas propiedad de una entidad financiera.

- **Queja 12/2714**, dirigida al Ayuntamiento de Málaga, relativa a la situación de abandono en que se encuentra un auditorio recientemente construido con fondos públicos.

- **Queja 12/3078**, dirigida al Ayuntamiento de San Fernando, relativa a la demanda vecinal para el arreglo de una plaza debido al estado de abandono en que se encuentra.

- **Queja 12/3146**, dirigida a la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda de Málaga, relativa a la posible existencia de viviendas protegidas de régimen general en propiedad desocupadas en Archidona.

- **Queja 12/3662**, dirigida a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, relativa a la posible existencia de vivienda de promoción pública desocupada en Úbeda (Jaén) desde 2006.

- **Queja 12/3695**, dirigida a todos los Colegios de Abogados de Andalucía, relativa a la creación de oficinas de asesoramiento a personas en riesgo de perder su vivienda por impago de hipoteca.

- **Queja 12/3696**, dirigida a la Dirección General de Infraestructuras, de la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a la paralización de las obras de arreglo de la carretera que comunica el Valle del Guadalhorce con la A-357, en la provincia de Málaga.

- **Queja 12/3697**, dirigida al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz), relativa a la demanda vecinal para la limpieza de un solar que, según los vecinos, se había convertido en una escombrera.

- **Queja 12/3704**, dirigida al Ayuntamiento de Málaga, relativa a la demanda vecinal para que se ordenaran obras de mejora y en seguridad vial de un solar.

- **Queja 12/3899**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a las actuaciones destinadas a que las viviendas protegidas en manos de las entidades financieras sean adjudicadas conforme a la legislación de viviendas protegidas.

- **Queja 12/3972**, dirigida al Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), relativa a la demanda vecinal para que el Ayuntamiento interviniera para evitar deslizamiento de terrenos.

- **Queja 12/3973**, dirigida a la Consejería de la Presidencia e Igualdad, relativa a que más de 17.000 hogares andaluces se quedarán sin recibir emisión de Canal Sur.

- **Queja 12/4479**, dirigida a la Dirección General de Vivienda, de la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a la existencia de viviendas protegidas en propiedad desocupadas en el anejo de San José de la Rinconada, del municipio sevillano de La Rinconada.

- **Queja 12/4821**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a las trabas existentes para la tramitación del llamado “bonobús Joven” por parte del Ayuntamiento.

- **Queja 12/4822**, dirigida al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), relativa a las viviendas protegidas pendientes de construir por una sociedad municipal en liquidación, sin que se devuelva las cantidades entregadas como reserva a los solicitantes.

- **Queja 12/4896**, dirigida, en vía de colaboración, a la Asociación Española de la Banca, relativa a conocer determinada información estadística sobre las operaciones llevadas a cabo por las entidades financieras tras la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios Sin Recursos.

- **Queja 12/5246**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a los procedimientos de concesión de subvenciones de rehabilitación que sólo deben exigir desembolsos previos a los solicitantes cuando haya seguridad de disponibilidad presupuestaria.

- **Queja 12/5369**, dirigida al Ayuntamiento de Granada, relativa al foco de inseguridad tras la paralización de una urbanización a medio construir.

- **Queja 12/5384**, dirigida al Ayuntamiento de Almogía (Málaga), relativa al mal estado en que se encuentra la carretera de acceso al municipio.

- **Queja 12/5385**, dirigida al Ayuntamiento de Almería, relativa a la construcción de un aparcamiento subterráneo que lleva un año y medio de retraso.

- **Queja 12/5600**, dirigida al Ayuntamiento de Málaga, relativa al grave y peligroso estado de una escalera-pasarela.

- **Queja 12/5609**, dirigida al Ayuntamiento de Granada, relativa al descontento vecinal por la eliminación de paradas de autobuses.

- **Queja 12/5633**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), por el grave estado de un inmueble

- **Queja 12/5776**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a las supuestas presiones del sector del taxi para la subida de tarifas del bus urbano al aeropuerto de Sevilla.

- **Queja 12/5777**, dirigida al Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga), relativa a la problemática de urbanizaciones sin concluir sus obras de urbanización y no recepcionadas.

- **Queja 12/6012**, dirigida al Ayuntamiento Córdoba, relativa a los criterios seguidos en la baremación para la adjudicación de viviendas de titularidad pública en Córdoba.

- **Queja 12/7121**, dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a las medidas en materia de vivienda tras la Jornada de Trabajo de Defensores del Pueblo de Oviedo.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Urbanismo.

2. 1. 1. Ordenación del territorio y planeamiento urbanístico.

La **queja 08/2515** la presentó una concejala integrante de un grupo municipal del municipio granadino de Atarfe, exponiéndonos lo siguiente:

“El asunto denunciado tiene que ver con la construcción de un edificio plurifamiliar en una unidad de ejecución cuyo uso es residencial extensivo, según determinan las Normas Subsidiarias vigentes. Mediante Resoluciones de Alcaldía y Estudio de Detalle se ha cambiado la tipología y la edificabilidad de la parcela vulnerando el artículo 15 de la LOUA relativo a estudios de detalle, puesto que mediante este instrumento de planeamiento:

- 1. Se ha incrementado el aprovechamiento urbanístico.*
- 2. Se ha aumentado la edificabilidad.*
- 3. Y han sido perjudicados los predios colindantes.”*

A esta queja se acumuló, una vez iniciada ya su tramitación, la **queja 08/2534** en la que tres vecinos del municipio denunciaban también esa situación, pues sus viviendas eran colindantes al solar donde se iba a construir el edificio plurifamiliar. Habían presentado alegaciones a la aprobación de las figuras urbanísticas por las que se había autorizado la construcción pero, siempre según estos vecinos, no se les había contestado.

Tras las diversas actuaciones que hemos realizado en la queja inicial en estos casi cuatro años de actuación, intentaremos resumirlas teniendo en cuenta la información facilitada por los diversos organismos a los que nos dirigimos:

El Ayuntamiento de Atarfe nos dio cuenta de los diversos trámites que había seguido la aprobación del Estudio de Detalle para ordenación volumétrica de la parcela situada en Avda. Diputación, esquina con C/ Puerto Rico, presentado por una promotora. Dado que continuamos nuestras actuaciones con otros organismos, de las que se desprendían, a nuestro juicio, diversos incumplimientos de la normativa urbanística en la aprobación definitiva del citado Estudio de Detalle y, consecuentemente, de la licencia de obras concedida, formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en los arts. 10.1.A.c1, 15 y 31 a 38 de la Ley de 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y en las propias Normas Subsidiarias municipales, así como **Recomendación** con objeto de que, según lo dispuesto en los arts. 189 y 190 LOUA, se acordara, de oficio, la suspensión o revisión, según procediera, del acuerdo de aprobación definitiva del mencionado Estudio de Detalle y de la licencia de obras concedida.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, exponiendo los antecedentes de la cuestión, se mantenía la improcedencia de la revisión de oficio recomendada por esta Institución, pues así se había resuelto en la Resolución de la Alcaldía 1173/2009, de 17 de Diciembre de 2009, tras la emisión de los pertinentes informes técnicos y jurídicos y sin que la misma hubiera sido recurrida ni en vía administrativa ni judicial.

Entendimos, por tanto, que no se había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la presente queja, en lo que se refiere a las actuaciones llevadas a cabo con el Ayuntamiento de Atarfe, dando cuenta de todo ello. Sin embargo, la Institución continuó actuaciones ante las Direcciones Generales de Urbanismo y de Inspección, de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Ya en el año 2012, conocimos por ambas Direcciones Generales que se había interpuesto, con fecha 28 de Octubre de 2011, recurso contencioso-administrativo contra el Ayuntamiento de Atarfe ante su desestimación por silencio de la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento, de 18 de Abril de 2007, por el que se aprobó el Estudio de Detalle para la ordenación volumétrica del solar.

Por consiguiente, al encontrarse el asunto sub-iudice, procedimos a suspender nuestras actuaciones, suspensión que se extiende a las actuaciones que, sobre la concesión de la licencia en el mencionado solar, estábamos efectuando ante la Dirección General de Inspección, toda vez que tal licencia fue concedida al amparo del Estudio de Detalle cuya impugnación jurisdiccional, por la negativa municipal a su revisión de oficio, se nos anunciaba.

Esta Institución tramitó la **queja 11/1371**, que deriva de otra anterior (**queja 05/1512**), por los retrasos en el cumplimiento de un acuerdo entre el Ayuntamiento de Córdoba y los vecinos de un bloque de viviendas donde, en su parte trasera –y sobre la que el planeamiento anterior al que estaba en vigor en el momento de presentar la queja en el año 2005 tenía prevista la ejecución de una calle- se estaba construyendo un edificio, con licencia municipal, a una distancia de 1,5 metros de sus ventanas, lo que les producía una lógica sensación de agobio.

Se trataba de una cuestión ampliamente conocida y tratada por el Ayuntamiento (Gerencia Municipal de Urbanismo) que, hasta ahora y después de un sin fin de actuaciones de los interesados, de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de la Delegación Provincial de la actual Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Córdoba y de esta Institución, no había sido todavía posible resolver.

El problema origen de esta queja pudo ser evitado aplicando la normativa de disciplina urbanística en su día y, posteriormente, previendo en el planeamiento el tratamiento que se debía dar a la situación fáctica de fuera de ordenación creada. Sobre ello, volveremos más adelante.

De hecho, el Ayuntamiento como persona jurídica, sujeto de derechos y obligaciones, asumió resolver este asunto y, aún cuando no se considerara responsable del problema, a nuestro juicio la situación creada no es ajena a las acciones y omisiones desarrolladas por parte municipal.

El hecho es que siete años después de iniciarse la primera queja de estos ciudadanos y pese a los compromisos adquiridos, no se había resuelto este asunto. Esto evidencia hasta qué punto puede llegar a ser ineficaz una Administración a la hora de ejecutar sus propios actos, creando una situación de inseguridad jurídica, que ya se ha prolongado excesivamente en el tiempo, que mantiene a las personas afectadas en una situación de precariedad desde hace años y que parece no tener fin.

Por otro lado, es preciso recordar que cuando se presentó la queja, en el año 2005, tres de las personas afectadas por la situación que motivaba la queja tenían 82, 78 y 72 años, por lo que en esos momentos contaban con 89, 85 y 79 años.

Pasando ya a relatar los antecedentes del expediente, nos encontramos con que, a través de una comunicación de 10 de Mayo de 2005, trasladamos al Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento el siguiente escrito:

“Los reclamantes nos exponen el problema que se les ha originado en el edificio donde tienen sus viviendas, situado en la calle ..., número 34 de esa capital, por cuanto, en su parte trasera, sobre la que un planeamiento urbanístico anteriormente en vigor, tenía prevista la construcción de una calle, se está construyendo una vivienda contando con licencia municipal. Afirman que, sin tener conocimiento de ello los vecinos, el planeamiento que preveía la construcción de la calle sufrió modificaciones frente a las que, dada su ignorancia de dicho cambio de planeamiento, nunca recurrieron y, ahora, se permite construir a una distancia de un metro y medio de sus ventanas, produciendo la lógica sensación de agobio. Y, textualmente, añaden:

“En resumen, el propietario del nº 32, al construir el edificio, deja una distancia de 1,40 metros aproximadamente, entre su construcción y la nuestra, por lo que el local, bajo y la 1ª planta quedan totalmente encerrados.

Tres de éstos están habitados por señoras cuyas edades son: 82, 78, 72 años, pensionistas y viudas, las cuales están atravesando grandes crisis de ansiedad debido a la impotencia que les supone el asomarse a sus ventanas y ver una tapia de unos 7 metros. El de mi propiedad está en régimen de alquiler, encontrándose los inquilinos en las mismas circunstancias.

Pedimos ser recibidos con el Teniente de Alcalde de Urbanismo el cual declinó en D. ...

Durante la citada entrevista, nos acompañó nuestro letrado para así poder mejor exponerlos; mostrándose siempre solícito, en todo cuanto se expuso, pero la conclusión final fue; que se lamentó de nuestra suerte, diciéndonos que nosotros “teníamos que haber ido al Ayuntamiento en su día; hace 28 años, para decirles que hubieran construido la citada calle, y que el desconocer el Plan de Urbanismo, no nos exime de su vigencia” aunque el Ayuntamiento haya incumplido el citado con sucesivos posteriores planes.”

Pues bien, siete años después y pese al compromiso adquirido por el Ayuntamiento de permutar las viviendas de las personas afectadas, la situación continuaba igual. Tras un sin fin de gestiones realizadas por esta Institución, tenemos que destacar que llegamos a recibir hasta 20 informes del Ayuntamiento sobre las gestiones que se estaban realizando, pero que no acababan de dar su fruto, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de eficacia, contemplado en el art. 103.1 CE y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte del Ayuntamiento se realicen cuantas actuaciones sean necesarias para garantizar que la permuta de las viviendas va a poder ser efectiva, garantizando la necesaria seguridad jurídica de unos ciudadanos que llevan demasiado tiempo confiando legítimamente en que ese Ayuntamiento va a cumplir el compromiso asumido en su día.

Ello supone implicarse en la gestión de este asunto de manera que, desde un seguimiento puntual, se den todos los pasos necesarios para resolver con prontitud la

pretensión de los interesados y realizar cualquier nueva incidencia que pueda surgir de manera eficiente.

De hecho, los 20 escritos enviados, hasta ahora, desde esa Gerencia, la infinidad de gestiones realizada con aquella finalidad por esta Institución y las múltiples reuniones mantenidas en el seno de la Gerencia no han permitido, hasta la fecha, que estas personas disfruten de una vivienda digna y adecuada, como el art. 47 CE quiere garantizar para la ciudadanía -y ésta fue, justamente, la razón de ser de la admisión a trámite de esta queja en 2005- aún no resuelta.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Córdoba se desprendía que se había aceptado nuestra resolución, por cuanto nos daban cuenta de las gestiones que se venían desarrollando para concretar la permuta de las viviendas acordada, indicando que el día 28 de Junio de 2012 se iba a elevar a escritura pública la primera de las permutas, estando prevista la firma del resto de los propietarios en los próximos días, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja al entender que el problema estaba en vías de solución.

En la **queja 11/1476**, el interesado nos exponía que desde 2008 venía reclamando a la Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras del Ayuntamiento de Málaga el cumplimiento del Convenio firmado en su día por el Ayuntamiento de Málaga y afectante al “AREA DE REPARTO LITORAL OESTE AR.SU LO.I”, que contemplaba que un 20% del número de viviendas para uso en régimen de alquiler fuera destinado preferentemente a jóvenes. Añadía en su escrito, textualmente, lo siguiente: *“En reunión mantenida el pasado día 19 de Marzo de 2009, con D. ..., Concejal de Urbanismo, se comprometió a dar una respuesta y aún no se ha producido”*.

Durante la tramitación de la queja se nos remitió copia de la respuesta que se había enviado al interesado respecto de su consulta, por lo que, sobre esta cuestión, entendimos atendida la pretensión del reclamante. En cuanto a la construcción de las 72 viviendas, la Delegación Municipal de Ordenación del Territorio y Vivienda nos indicó, textualmente, que *“la parcela residencial M-2, que aún no ha sido edificada, es de propiedad privada y suponemos que la propiedad, dadas las circunstancias económicas actuales, ha aplazado la construcción en la misma”*.

Por nuestra parte, recordamos que la obligación de construir estas viviendas deriva de la Adenda al Convenio de Tabacalera suscrito en su día y recogida en la Modificación de Elementos del PGOU/97, aprobada definitivamente con fecha 23 de Diciembre de 2003. Entendíamos que no parecía congruente este incumplimiento de una de las finalidades del convenio, que justificó en su día la tramitación y aprobación de una proposición urgente para añadirla a su contenido, con la aparente pasividad municipal ante la nula intención de la propiedad de la parcela de construir en ella las viviendas antes citadas. La defensa del interés público parece aconsejar una posición municipal más proactiva en orden a conseguir el cumplimiento de esta finalidad del convenio, si es que existe una decidida voluntad de llevarlo a término en todas sus previsiones.

En tal sentido, en el debate plenario de la proposición, el Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo, por parte del Equipo de Gobierno, defendía la aprobación del Convenio y la adición propuesta en base, entre otras, a la siguiente consideración:

“...vienen a solventar, o, al menos, a paliar en parte algunas de las deficiencias que sigue teniendo la ciudad y de las que somos conscientes y estamos luchando para tratar de superar. Me refiero en concreto a la posibilidad de tener nuevas viviendas de alquiler, preferentemente para jóvenes, parece

que con esta opción que se ha planteado a través de las negociaciones mantenidas durante estos meses damos un paso significativo y adelante en lo que va a ser la nueva política de viviendas que impulsará en su momento este Ayuntamiento”.

Suponemos que la Modificación de Elementos del PGOU recogía unos plazos para su desarrollo y programación y, si se han incumplido, estimamos que la Administración municipal debe asumir una posición activa de impulso para conseguir su cumplimiento y desarrollo en aras a la defensa del interés público. Lo que no parece que tendría justificación es que se hubieran desarrollado algunos de los acuerdos del convenio, con más o menos relevancia para los intereses municipales o privados, y, por el contrario, este impulso para la consecución de viviendas en alquiler, preferentemente para jóvenes, se haya obviado.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Málaga **Recordatorio** del deber legal de observar lo previsto en el artículo 3, apartado 1, letra e, de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que establece entre los fines de la actividad urbanística el posibilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada de los residentes en Andalucía, de acuerdo con las previsiones del artículo 47 de la Constitución Española y del artículo 5, apartado 2, de la misma Ley que regula los convenios urbanísticos para el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística. También formulamos **Recomendación** de que, -ante la decisión de la propiedad de parcela donde estaba prevista la construcción de viviendas preferentemente para jóvenes de aplazar la construcción en ella ante las circunstancias económicas actuales- ese Ayuntamiento estudie posibles alternativas para que, mediante los trámites legales que, en su caso, resulten necesarios, sea posible garantizar en este caso la función social de la propiedad y lograr la construcción de las viviendas dignas y adecuadas previstas para un colectivo especialmente desfavorecido por la crisis como el de los jóvenes y atender a los objetivos que, en su día, aconsejaron la firma del Convenio Urbanístico Área de Reparto Litoral AR.SU.LO I.

La respuesta que nos remitió el Alcalde, unida a las que se habían enviado con anterioridad en torno a este mismo asunto, nos permitieron estimar que el Ayuntamiento se comprometía a garantizar que la reserva del 20% del número de viviendas que le correspondían a la parcela en cuestión, para destinarlas al alquiler, preferentemente para jóvenes, resultaba efectiva y, en consecuencia, que se aceptaba la resolución formulada por esta Institución en tal sentido. No obstante, no se podía adelantar un plazo aproximado para la construcción de tales viviendas, toda vez que se trataba de una parcela de propiedad privada y que el plan de etapas del PERI no establecía plazos de ejecución para las obras de edificación.

Por ello, dadas las anteriores circunstancias, procedimos a archivar el expediente de queja al entender que no eran precisas nuevas actuaciones por nuestra parte, pero indicamos a la Corporación Municipal que esperábamos que, llegado el momento, ejerciera las competencias que, en materia urbanística, le correspondían para que la mencionada reserva de viviendas en alquiler para jóvenes se viera efectivamente respetada en observancia de las previsiones del planeamiento en tal sentido.

El interesado de la **queja 11/3410**, como copropietario y en representación del resto de los propietarios de un inmueble de Huelva, situado dentro de la Unidad de Ejecución número 37 del PGOU de esa capital, catalogado como zona verde, nos exponía que, en Febrero de 2010, solicitaron de la Gerencia Municipal de Urbanismo que estudiara la posibilidad de llegar a un compromiso para la venta por mutuo acuerdo de la citada finca al Ayuntamiento. Añadía que recibieron la aceptación de ese ofrecimiento por parte de la

Gerencia, valorando la finca en 124.108,96 euros, cantidad que aceptaron los propietarios en Mayo de 2011, para llevarla a la reunión del Consejo de la Gerencia prevista para el 23 de Marzo posterior. Sin embargo, y siempre según los interesados, dicha propuesta fue retirada sin previo aviso del orden del día, sin que se les explicara la razón que motivó tal decisión, lo que conllevaba que, nuevamente, se demorara la solución de este asunto, añadiendo nuevos perjuicios a los que ya venían sufriendo desde hacía varios años a causa de ello.

La Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Huelva nos dijo que la precaria situación de la tesorería de la Gerencia desaconsejaba asumir nuevas obligaciones, que no podrían ser atendidas.

Aunque esta Institución entendía, dada esta situación de precariedad económica, que no se asumieran nuevas obligaciones que no podrían ser atendidas, no comprendíamos que, según los reclamantes, durante muchos años el planeamiento general del municipio de Huelva hubiera establecido como sistema de actuación para la unidad de ejecución donde se encuentra su finca (calificada de espacios libres y con un aprovechamiento urbanístico cero) el de expropiación, que fueran pasando los años previstos para su desarrollo y que esta situación se prolongara de forma indefinida, ocasionándoles un evidente perjuicio, toda vez que no se expropiaba la finca, ni se les permutaba por otra, ni se les compensaba con el aprovechamiento urbanístico que les pudiera corresponder en otra unidad de ejecución.

Por ello, además de recordar el contenido del art. 19.a).3ª de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, interesamos un nuevo informe a la Gerencia con objeto de que nos indicaran las nuevas actuaciones que, en su caso, se llevaran a cabo para desbloquear la actual situación que afectaba al desarrollo de esta Unidad de Ejecución, de forma que los propietarios de esta finca no siguieran viéndose perjudicados por la paralización «de facto» de dicho desarrollo.

La Gerencia reiteraba la difícil situación de la tesorería municipal para no asumir la adquisición por mutuo acuerdo del inmueble, argumentando que sería una temeridad asumir nuevas obligaciones que no podrían asumir. Por ello, y como alternativa al problema planteado, advertían de la posibilidad de que los propietarios instaran el procedimiento de expropiación forzosa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Tras dar cuenta de esta información a los interesados, por si se decidían a iniciar este procedimiento, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 11/144** la admitimos a trámite por la imposibilidad de hacer, en un inmueble, una vivienda digna y adecuada para la familia propietaria, que vivía en una situación de precariedad en otra vivienda. En nuestra petición de informe al Ayuntamiento almeriense de Turre, dábamos cuenta de que se trataba de una vivienda que se ve afectada por un proyecto de paseo que la atraviesa y que tenía que ser demolida por completo, y en el que transcribíamos las palabras de la interesada: *“Un proyecto que se lleva madurando desde más de 20 años. En un Pleno del Ayuntamiento de Turre en el 2010, se aprobó definitivamente este proyecto. Sin a fecha de hoy, llegar a ningún acuerdo de indemnización, ni expropiación”*.

El problema era que la aprobación del Proyecto y su ejecución no daría lugar a una indemnización, sino a la compensación que procediera por aplicación del sistema de compensación. En definitiva, parece que, hasta que no se desarrolle la unidad de ejecución, los distintos propietarios incluidos en ella no asumirían las cargas y recibirían los beneficios

inherentes a la ejecución de esta unidad, sin que, mientras tanto, como decíamos, puedan realizar obra alguna que no vaya destinada, como decíamos, a la mera conservación.

Sin embargo, al recibir la respuesta municipal, se introducía una doble indeterminación sobre si la vivienda iba a quedar, o no, afectada por el proyecto y si el mismo se iba a ejecutar por compensación o, finalmente, por expropiación. Evidentemente, esto no ayudaba a tranquilizar a una familia que continuaba residiendo, mientras se ejecutaba, o no, la infraestructura, en un cortijo de 40 m², al no poder ocupar su propia vivienda.

Ante estos antecedentes, trasladamos al Ayuntamiento de Turre nuestras consideraciones, pues después de más veinte años de la inclusión del inmueble en una determinada unidad de ejecución, lo cierto es que las previsiones del planeamiento no se han ejecutado, con lo que ni se ha beneficiado el interés público presente en la previsión por la que se aprobó en su día la actuación sobre este espacio que, de forma tan determinante, afecta a los titulares de inmuebles incluidos en la unidad de actuación, ni se les permite, concretamente en el caso que nos ocupa, disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Esa indeterminación continúa actualmente hasta el punto de que parece que, ni siquiera el Ayuntamiento, conoce con exactitud, en el año 2012, veintiún años después, cómo se van a ejecutar las previsiones que contempla el Plan respecto del Paseo Avenida de Almería-Travesía de Turre ya que, como hemos transcrito más arriba, se ha valorado la posibilidad de una modificación del planeamiento que afectaría a todas las parcelas con fachada a la Avenida de Almería, indicándonos más adelante que *“puede contemplar en caso de ser necesario, la obtención por expropiación de los terrenos afectados”*.

En ambos casos se introduce, ahora, un posibilismo, una indeterminación, que no ayuda a crear la necesaria seguridad jurídica y la confianza legítima que deben tener las Administraciones Públicas en sus relaciones con los administrados. En definitiva, un *“saber a qué atenerse”* respecto de la situación jurídica en lo que concierne a sus inmuebles en relación con una referencia temporal determinada.

Por ello, comunicamos al Ayuntamiento que la actividad urbanística es una función pública que, entre otros aspectos, incluye la planificación, la dirección y control de la ocupación y utilización del suelo. Actividades éstas que se deben ejercer dentro de unos razonables parámetros de proporcionalidad, seguridad jurídica y justa distribución de beneficios y cargas.

La ausencia de establecimiento de un plazo determinado para la ejecución del planeamiento, o el incumplimiento del previsto en el plan, seguido de unas posibles modificaciones de los sistemas de actuación no genera, a nuestro juicio, la exigible seguridad jurídica en la ciudadanía afectada en su patrimonio por la planificación.

Además, de acuerdo con el art. 88 LOUA, la organización temporal de la ejecución del planeamiento es una exigencia que debe figurar, bien en toda planificación, de acuerdo con el art. 18.2 de esta Ley o, en su defecto, en «las correspondientes áreas, sectores y unidades de ejecución, por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución». Ello, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 2 de este mismo precepto, en el sentido de que «En el marco de la organización temporal de la ejecución que esté establecida, los municipios pueden concretar, motivadamente, el orden preferencial para el desarrollo de las diversas actuaciones, por el mismo procedimiento previsto en el apartado anterior».

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Turre **Recomendación** con objeto de que diera las instrucciones oportunas para que se informe a los interesados, con la mayor claridad posible, de las previsiones que realmente tiene el Ayuntamiento respecto del Proyecto de Ordenación, Adecuación Urbana y Mejora de Firme en Ctra. de Turre a Mojácar (Paseo Avenida de Almería-Travesía de Turre) y la forma en que se vería afectado el inmueble a que se refiere la queja y, en su caso, sistema de actuación aplicable y compensación que se aplicaría por la privación de este bien.

Asimismo, con objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica en el que se deben enmarcar las relaciones entre Administración y administrados, se deberá informar a los interesados del plazo en el que, en su caso, se modificaría el planeamiento y se ejecutarían las previsiones del mismo, acabando con una situación de indeterminación e inseguridad que impide, «de facto» y desde hace demasiados años, a los titulares del inmueble adaptarlo como residencia, con objeto de que puedan ocuparlo como un lugar digno y adecuado, en lugar de la infravivienda en la que actualmente residen, siempre según las manifestaciones de la interesada.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del Ayuntamiento de Turre a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta de su Alcalde-Presidente a nuestra resolución.

El motivo de admitir a trámite la **queja 08/4989** fue la consideración del interesado centrada en el hecho de que el planeamiento urbanístico municipal hubiera dejado en situación de fuera de ordenación un inmueble de su propiedad situado en el municipio malagueño de Algarrobo, lo que le suponía un grave perjuicio al no encontrar un comprador para el mismo ni tampoco producirse el desarrollo urbanístico que le permitiera obtener el aprovechamiento urbanístico correspondiente. Por otra parte, tampoco se ha incoado expediente de expropiación del mismo, lo que conlleva que, desde Abril de 1999, en que se aprobó el Texto Refundido de las NN.SS. de Algarrobo, se haya producido esta afectación negativa para el interesado.

Esa indeterminación continuaba, lo que no ayudaba a crear la necesaria seguridad jurídica y la confianza legítima con que deben actuar las Administraciones Públicas en sus relaciones con los administrados. En definitiva, un “*saber a qué atenerse*” respecto de la situación jurídica en lo que concierne a sus inmuebles en relación con una referencia temporal determinada. De acuerdo con ello, trasladamos que debía tenerse en cuenta la situación de precariedad del interesado y el grave problema que le afecta al no poder disponer de un ingreso económico que le resulta necesario para mejorar su calidad de vida.

Por todo ello, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** con objeto de que la Alcaldía-Presidencia dé las instrucciones oportunas para que se informe al interesado, con la mayor claridad posible, de las previsiones temporales que realmente tiene el Ayuntamiento respecto de la aprobación y desarrollo del instrumento urbanístico que permitirá al Ayuntamiento disponer de los recursos económicos necesarios para entregarle la compensación que se aplicaría por la privación de este bien, tras el correspondiente expediente de expropiación.

Ello, con objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica en el que se deben enmarcar las relaciones entre Administración y administrados, acabando con una situación de indeterminación e inseguridad que impide, «de facto» y desde hace

demasiados años, al titular del inmueble disponer de un ingreso económico por su venta que le resulta indispensable para mejorar su calidad de vida.

Sin embargo y después de diversas actuaciones, finalmente no recibimos respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Algarrobo a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta a nuestra resolución y procediendo, por tanto, al archivo de nuestras actuaciones.

2. 1. 2. Gestión urbanística.

En la **queja 10/5434**, el interesado, en su calidad de Secretario Administrador de una comunidad de propietarios de una urbanización del municipio almeriense de Macael, nos exponía que la Junta de Gobierno Municipal del citado Ayuntamiento otorgó, en Julio de 2008, licencia de primera ocupación a la promotora de la urbanización, compuesta por 55 viviendas, sin que estuvieran finalizadas las obras de urbanización y la acometida de servicios al edificio, tanto en las zonas comunes como en las viviendas y demás elementos, con lo que los propietarios no podían contratar los servicios básicos como agua o energía eléctrica, y el edificio continuaba, en Octubre de 2009, con los servicios “*de obra*”. Por ejemplo, nunca había funcionado el ascensor.

Tras admitir a trámite la queja, esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Macael que, en un primer momento, no aclaraba por qué razón se concedió la licencia de primera ocupación sin estar concluidas las obras de urbanización, por lo que tuvimos que interesar copia de los informes técnicos y jurídicos que avalaron su concesión. Entonces, el Ayuntamiento reconoció que se concedió dicha licencia sin que constaran en el expediente los citados informes.

Esta circunstancia determina el incumplimiento de lo ordenado en la legislación sectorial correspondiente en cuanto a los requisitos que deben exigirse para el otorgamiento de la licencia de primera ocupación.

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 169.1.e) de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, están sujetos a previa licencia urbanística municipal, entre otros, la ocupación y primera utilización de los edificios, establecimientos e instalaciones en general, así como la modificación de su uso. Por su parte, el artículo 172 de esta misma Ley, artículo que regula el procedimiento de otorgamiento de la licencias urbanísticas, en su apartado 4º dispone que «Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones».

Por tanto, nos encontramos ante un trámite necesario para un válido otorgamiento de la licencia de ocupación, el preceptivo informe técnico y jurídico, que al parecer no fue cumplido por parte del Ayuntamiento al otorgar la licencia de ocupación cuestionada. Al respecto, el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala que son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, disponiendo el artículo 103.1 de esta misma Ley la posibilidad de declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el citado artículo 63, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso- administrativo.

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Macael **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 169.1.e) y 172 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, así como de los artículos 63 y 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También formulamos **Recomendación** de que, en observancia de los preceptos citados, se proceda a declarar la lesividad para el interés público de la licencia de ocupación concedida por ese Ayuntamiento sin contar con el informe técnico correspondiente y a realizar los trámites preceptivos conducentes a la revisión de oficio de la licencia de primera ocupación cuestionada.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que, finalmente, las obras de urbanización se habían concluido y que el Ayuntamiento había recepcionado provisionalmente la urbanización, por lo que no se consideraba oportuno, por esta razón, iniciar un expediente de declaración de lesividad para el interés público. Aunque entendimos, respecto a la cuestión planteada por el Secretario-Administrador, que había quedado solucionada al estar la urbanización recepcionada por el Ayuntamiento, le dimos traslado con objeto de que presentara sus alegaciones y consideraciones antes de proceder al archivo del expediente de queja. Sin embargo, no formuló alegación alguna, por lo que, finalmente, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones al considerar que el problema había quedado solucionado.

En la **queja 11/5090**, los interesados denunciaban la situación en la que se encontraban: residían en una urbanización particular, dentro del término municipal de Cártama (Málaga), que estaba calificada como Suelo Urbano No Consolidado. En su escrito señalaban que *“Además solicitar la posible mejora de la calificación del suelo en el que nos encontramos, que no impida el desarrollo normal de la urbanización y de sus servicios ya que si el actual modo de desarrollo del suelo impuesto por el Ayuntamiento de Cártama es el de compensación y entendiendo caducados los plazos para la ejecución y desarrollo por parte de los promotores de esta urbanización, sea modificado el sistema de desarrollo urbanístico de compensación por el de cooperación o cualquier otro que no traslade los problemas derivados de esta situación a los vecinos que tenemos parcelas y viviendas legalmente construidas y que cumplimos con todos nuestros deberes, ya que consideramos deber de la municipalidad velar por los intereses del territorio y de sus habitantes por lo que un conflicto que se originó hace más de treinta años en el que el ayuntamiento no ha sabido o podido retener ni obligar a los promotores en su deberes con el territorio no pueden ser de ningún modo asumidos por los que en definitiva somos los únicos que han cumplido y encima ser menospreciados y tachados de ilegales etc cada vez que solicitamos apoyo del Consistorio”*.

En el informe que nos remitió el Ayuntamiento se indicaba, en síntesis, que no tenían previsto modificar el sistema de actuación del sector, alegando que para ello debería disponer de unos recursos económicos con los que, actualmente, no contaba, por lo que se mantenía el sistema de compensación para el desarrollo urbanístico de la zona.

Posteriormente, el Ayuntamiento, sin negar que efectivamente se produjo en su día el aludido otorgamiento de licencias de obras en el sector, mantenía que la iniciativa para el desarrollo del sector corresponde a los propietarios y que, dada la situación económica general, el Ayuntamiento no podía cambiarlo, ni desarrollarlo, ya que no disponía de recursos económicos para ello.

Esta Institución, partiendo de su experiencia en la tramitación de otros expedientes de queja, puede concluir que la carencia de infraestructuras en parcelaciones de origen irregular o que, siendo ajustadas a planeamiento, se encuentran sin completar en cuanto a sus infraestructuras no debe atribuirse a situaciones de crisis económica como las

que, actualmente, padecemos, sino con frecuencia a la no exigencia del cumplimiento de sus compromisos y obligaciones a los promotores urbanísticos. Y más grave aún, como al parecer ocurre en este caso, a que se han otorgado licencias de obras sin que, con carácter previo, hubiera quedado garantizada la previa o simultánea urbanización de la zona.

Y ello, a pesar de que, desde la entrada en vigor del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en 1955 y de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956, la exigencia de dicha previa o simultánea urbanización constituye un requisito indispensable para el otorgamiento de licencias de obras. Así ha continuado siendo con las posteriores leyes del suelo de nuestro país y, actualmente, con la LOUA.

La inobservancia, que puede calificarse de irresponsable, de la citada normativa ha motivado situaciones como la que origina la presente queja, ya que nos encontramos ante una edificación, construida con la preceptiva licencia municipal, pero que no tiene garantizado el suministro de agua potable, al carecer de conexión con la red municipal. Todo ello, además, con la consecuencia de que, transcurrido un tiempo, los propietarios, como el afectado de esta queja, es frecuente que acudan a los respectivos Ayuntamientos, demandando que se les dote de las infraestructuras propias del suelo urbano.

Todo lo cual nos debe llevar a una reflexión relativa a las causas por las que, en anteriores tiempos de bonanza económica, no se impulsó, asignando a los propietarios responsables de esta situación el coste económico originado, la tramitación de instrumentos urbanísticos que, en la medida de lo posible, regularan y ordenaran las zonas afectadas, dotándolas de las infraestructuras básicas para el uso adecuado de las viviendas.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cártama **Recordatorio** del deber legal de observar lo previsto en el artículo 54.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (así como de la normativa urbanística anteriormente aplicable que regulaba la cuestión en términos similares), que impide con carácter general la realización de actos edificatorios o de implantación de usos antes de la terminación de las obras de urbanización, aunque pueda autorizarse la realización simultánea de la urbanización y edificación vinculada, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 55 de la misma ley. De esta forma, se evitará el agravamiento de situaciones, tan difíciles y complejas de afrontar en el contexto de la actual situación económica, como la que afecta a ese municipio.

También formulamos **Recomendación** de que el Ayuntamiento lleve a cabo actuaciones efectivas con objeto de impulsar la constitución de la Junta de Compensación de esta Unidad de Ejecución a fin de que se den los pasos necesarios encaminados a solucionar las deficiencias de servicios que, al parecer, actualmente presenta este sector del suelo urbano no consolidado municipal. Ello resulta obligado por cuanto, en su día, se otorgaron licencias de obra para construir las viviendas que se encuentran en esta urbanización, por lo que le resulta atribuible una evidente responsabilidad en el origen de esta ausencia de infraestructuras básicas en viviendas habitadas.

De la respuesta recibida se desprendía que la solución pasaba por una Revisión del PGOU o una Innovación de mayor incidencia, aunque se añadía que, en cualquier caso, el sistema de desarrollo de la unidad de ejecución permanece inalterado como compensación, por lo que entendimos que, en términos generales, se había aceptado el contenido de nuestra resolución por parte del Ayuntamiento, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja. Sin perjuicio de ello, ante la preocupación que nos suscitaba el hecho de que estas viviendas siguieran careciendo de unas infraestructuras básicas, instamos al Ayuntamiento a que, en orden a impulsar la

solución de este problema, llevara a cabo diversas actuaciones tendentes a impulsar la aprobación del instrumento urbanístico más factible, técnica y legalmente, que, salvaguardando los intereses públicos, permitiera satisfacer las demandas de infraestructuras básicas de los residentes en la urbanización.

La interesada de la **queja 08/4936**, propietaria de un piso en la zona de Caños de Meca, en el municipio gaditano de Barbate, nos exponía que cuando adquirió éste, situado en zona urbana, no contaba con suministro de agua conectado a la red pública, ni alcantarillado y el servicio de limpieza se limitaba a la recogida de basura un día a la semana. Tras 16 años desde su adquisición, siempre se encontraba con la promesa de que el año siguiente se harían las acometidas de agua, de alcantarillado, se arreglaría la carretera, etc., a pesar de que otras zonas del municipio, que no eran suelo urbano, sí iban contando con estas mejoras.

Después de diferentes actuaciones, hemos ido conociendo, a través del Ayuntamiento de Barbate, que venía realizando diferentes gestiones para intentar solucionar el problema del abastecimiento de agua potable y de alcantarillado a Los Caños de Meca. Estas soluciones son complejas y costosas, por lo que hemos interesado en varias ocasiones que clarifique unos plazos aproximados de ejecución a fin de valorar si el problema se encuentra, o no, en vías de solución. En cuanto al abastecimiento de agua y alcantarillado, el Ayuntamiento considera que la solución es un acuerdo con la Agencia Andaluza del Agua, a la que también nos hemos dirigido para conocer las posibilidades de este acuerdo.

De la respuesta de la misma se desprende que las actuaciones que le corresponden se encuentran en proyecto para su próxima aprobación y ejecución. Por tanto, el problema sigue planteándose en cuanto a la carencia de red en baja de abastecimiento de agua y saneamiento, para lo que resulta imprescindible que el Ayuntamiento impulse los instrumentos de regularización urbanística de la zona necesarios.

El Ayuntamiento nos comunicó que, debido a la crisis económica, que afecta más singularmente a dicho municipio, tenían dificultad para impulsar y ejecutar la aprobación de un nuevo PGOU que permita ordenar la zona de Caños de Meca y Zahora.

En relación con ello, le transmitimos, en primer lugar que, efectivamente, conocemos la dramática y angustiosa situación por la que, actualmente, atraviesa esa población, esperando que, en la medida de lo posible y con la participación de todos, dicha situación sea revertida en el menor plazo posible.

No obstante y en lo que concierne a esta queja, partiendo de la experiencia de esta Institución en la tramitación de otros expedientes de queja, podemos concluir que la carencia de infraestructuras en parcelaciones de origen irregular o que, siendo ajustadas a planeamiento, se encuentran sin completar en cuanto a sus infraestructuras no debe atribuirse a situaciones de crisis económica como las que, actualmente, padecemos y, de forma más acusada en ese municipio, sino más bien y con frecuencia a que se ha producido una clara y manifiesta vulneración por parte de bastantes ciudadanos de la normativa urbanística y por la dejación por parte municipal de sus competencias en materia de ejercicio de la disciplina urbanística o, en otros casos, en la no exigencia de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones a los promotores urbanísticos. Y más grave aún, en ocasiones se han otorgado licencias de obras sin que, con carácter previo, hubiera quedado garantizada la previa o simultánea urbanización de la zona.

La inobservancia, que puede calificarse de irresponsable, de la citada normativa ha motivado situaciones como la que origina la presente queja, ya que nos encontramos

ante una edificación, construida con la preceptiva licencia municipal, pero que no tiene garantizado el suministro de agua potable, al carecer de conexión con la red municipal. Y ello, además, en una zona, como la que constituye Caños de Meca y Zahora, en la que ha proliferado la construcción ilegal y sin licencia alguna de decenas y decenas de inmuebles con total desprecio de la normativa urbanística y contando con una pasividad municipal y autonómica que puede calificarse, como antes manifestábamos, de irresponsable. Siendo así que, además, en algunos casos, nos podríamos encontrar ante hechos que suponen actuaciones delictivas, de acuerdo con lo tipificado, desde 1995, en el artículo 319 del Código Penal, causando la utilización de estos inmuebles, ya sean como primera o segunda residencia, acusados perjuicios a la ordenación del territorio y al medio ambiente. Todo ello, además, con la consecuencia de que, transcurrido un tiempo, los propios promotores de este desastre territorial y urbanístico, hayan tenido o no licencia previa, es frecuente que acudan a los respectivos Ayuntamientos, demandando que se les dote de las infraestructuras propias del suelo urbano.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barbate **Recordatorio** del deber legal de observar lo previsto en el artículo 54.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (así como de la normativa urbanística anteriormente aplicable que regulaba la cuestión en términos similares), que impide con carácter general la realización de actos edificatorios o de implantación de usos antes de la terminación de las obras de urbanización, aunque pueda autorizarse la realización simultánea de la urbanización y edificación vinculada, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 55 de la misma ley. De esta forma, se evitará el agravamiento de situaciones, tan difíciles y complejas de afrontar en el contexto de la actual situación económica, como las que afecta a ese municipio. También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 51 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía que regula los deberes que forman parte del contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, y más singularmente la letra C, apartado g, de dicho precepto legal que obliga a los propietarios a costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en el plazo establecido al efecto, que incluye también en el suelo urbanizable ordenado la parte que proceda para asegurar la conexión y la integridad de las redes generales de servicios y dotaciones. En el caso de aquellos propietarios con licencia de obras en la zona que ya hubieran hecho efectivo los costes de urbanización correspondientes, lógicamente deberían ser asumidos por el Ayuntamiento.

Por último, formulamos **Recomendación** al objeto de que, ante la gravedad que origina el actual desorden urbanístico de la zona de Caños de Meca y Zahora, se impulse con el mayor esfuerzo posible el proceso de aprobación definitiva del nuevo Plan General, solicitando a tal efecto la colaboración y ayuda de la Administración Autonómica y realizando un efectivo ejercicio de las competencias urbanísticas municipales en materia de disciplina urbanística, con la finalidad de evitar nuevas construcciones ilegales que vulneren o impidan la ejecución en el futuro de las determinaciones y previsiones del nuevo planeamiento. Este rigor en el ejercicio de la disciplina urbanística pasa por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 195, apartado 4, que obliga a poner en conocimiento del Ministerio Fiscal aquellos casos en los que se aprecien indicios de delito o falta.

Examinada la respuesta municipal, esta Institución consideró que era aconsejable la suspensión de nuestras actuaciones pues suponía la aceptación de la Resolución formulada, sin perjuicio de reconocer que se trataba de medidas que no permitirán de manera inmediata la solución de los problemas que afectan al núcleo de Caños de Meca y Zahora, pero que constituyen el paso previo necesario para ello, puesto que harán posible en su día ordenar urbanísticamente una zona que, hasta la fecha,

presenta un importante descontrol e indisciplina urbanística, lo que ha originado problemas como los que motivaron la presentación de esta queja.

Por ello, aunque habrá que superar todavía obstáculos y llevar a cabo muchos trámites, el hecho de que el Ayuntamiento manifieste su voluntad de evitar nuevas ilegalidades urbanísticas y de que informe de que se está contando con la colaboración de todas las administraciones implicadas, nos lleva a estimar que nos encontramos ante un problema en vías de solución a medio plazo y determina que, por el momento, consideremos oportuno suspender nuestra intervención en este asunto, a la espera de que la Corporación Municipal actúe con decisión y eficacia en la ejecución de las medidas anunciadas.

En la **queja 11/5363** acudieron a la Institución los herederos de un ciudadano del municipio granadino de Las Gabias para exponernos su total disconformidad con el proceder municipal, pues consideraban que les había ocasionado un serio perjuicio material y moral, al incumplir su parte del Convenio Urbanístico y Contrato de Permuta que, en su día, fue firmado entre el padre de los herederos y la Corporación Municipal. Añadían, entre otras consideraciones, que su fallecido padre dio cumplimiento estricto a sus obligaciones en dichos convenio y contrato, haciendo entrega de los terrenos comprendidos y que ya están siendo disfrutados por los ciudadanos del municipio, sin que por parte municipal se haya actuado en el mismo sentido al incumplir todas las obligaciones asumidas con la firma de tales documentos.

Tras diversas actuaciones, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Gabias **Recordatorio** del deber legal de observar, en todo caso, los principios de eficacia, seguridad jurídica y confianza legítima que deben estar presentes en toda actuación administrativa, de acuerdo con lo establecido, entre otros, en los arts. 9.3 y 103.1 de la Constitución, y art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habida cuenta de que, en todo caso, dos propuestas de convenio (no tenemos certeza de que se firmaran, asimismo, los convenios, aunque es posible que sí, pues al menos en uno de ellos se abonó, al parecer, la cantidad de 15.000 euros) firmadas hace aproximadamente siete años tuvieron como consecuencia que bienes de titularidad del fallecido y, posteriormente, de sus herederos, dejaran de estar disponibles al no poder ser utilizados u objeto de transacción alguna, si no es de conformidad con las previsiones del planeamiento urbanístico de aplicación.

Siendo así que, el propio Ayuntamiento, que impulsa las propuestas y, en su caso, firma y autoriza uno de los convenios, o al menos una de las permutas, parece dudar de la legalidad de tales acuerdos o, al menos, muestra su preocupación por una posible impugnación de la Administración Autonómica, lo que le lleva a suspender «de facto» la tramitación de los expedientes. Asimismo, también formulamos las siguientes **Recomendaciones**:

1. De que adopten las medidas oportunas para que, si los fines de interés público continúan justificando las previsiones del planeamiento urbanístico en el suelo donde están situadas las parcelas y, en aras a su ejecución, se consideraran adecuadas las propuestas de convenio firmadas, se impulse la tramitación de los correspondientes expedientes, siempre y cuando no vulneren lo establecido en la LOUA y, singularmente, las previsiones de sus arts. 51.C), 72.b) y 75.

2. Para que, en caso contrario, se adopten las medidas oportunas para que, previos los trámites legales oportunos, se dejen sin efecto las propuestas de convenios o, en su caso, la permuta realizada y se incoe, de oficio o a instancia de parte, el

correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial si, como consecuencia de dejar sin efecto la mencionada propuesta y permuta, se ha causado un daño patrimonial a los herederos, lógicamente siempre y cuando se den los requisitos de indemnización del art. 139 LRJPAC.

Ello, sin perjuicio de las responsabilidades que se puedan derivar al Equipo de Gobierno municipal y/o los concejales y funcionarios, si nos encontramos ante del supuesto del art. 145 de la citada Ley procedimental, así como del art. 78 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3. Con objeto de que se adopten las medidas oportunas para acreditar, ante los herederos que, efectivamente y como consecuencia de la permuta realizada, fue abonada la cantidad de 15.000 euros.

4. Se dieran las instrucciones oportunas para que se nos enviara copia de los informes jurídicos y técnicos que avalaron la firma de las propuestas de convenio y de la permuta realizada, así como del destino urbanístico de los terrenos que se ofertaron al Sr. ... a cambio de los terrenos que poseía, ubicados en el espacio destinado a zona verde en el Plan, así como de la calificación de los que terrenos por los que se permutaba aquél.

Después de esta resolución, el Ayuntamiento nos respondió que había procedido al pago de la cantidad de 15.000 euros al padre de los reclamantes, cantidad que fue cobrada al día siguiente. Asimismo, habían dado orden para que se procediera a un estudio exhaustivo de la situación para llegar a una solución satisfactoria para los herederos y el Ayuntamiento, dentro de la legalidad vigente.

Posteriormente, el Ayuntamiento nos remitió diversa documentación que acreditaba la aprobación definitiva del proyecto de urbanización del PP-5 e informe del Arquitecto Municipal relativo al estado de ejecución de las obras.

En su último escrito, el Ayuntamiento, como había hecho en anteriores comunicaciones, manifestaba que no puede dar en estos momentos una respuesta diferente a nuestras Resoluciones, ya que físicamente aún no se dispone de los terrenos que corresponden al Ayuntamiento, circunstancia imprescindible para poder cumplir los compromisos adquiridos con la parte reclamante.

Así las cosas, seguimos sin conocer avance alguno en la solución del problema que afecta a los reclamantes y sin conocer el pronunciamiento municipal acerca de las Recomendaciones formuladas por esta Institución en el curso de la tramitación de este expediente de queja, que planteaban diversas cuestiones sobre las que nada se ha manifestado. Parece que, según el Ayuntamiento, todo quedaría resuelto con la entrega de unos terrenos a los interesados, pero pasan los meses y tampoco se nos indica la causa de que esta solución también se retrase indefinidamente.

A la vista de estas circunstancias y de lo expuesto por la interesada en su último escrito, cabía concluir que el Ayuntamiento ni ha avanzado en la solución que ofrece al problema planteado, ni explica la causa de ese retraso, ni se pronuncia de forma expresa y clara acerca de las Recomendaciones que le formulábamos con fecha 24 de Febrero de 2012.

Por todo ello, en cumplimiento de nuestra Ley reguladora, debemos incluir este expediente en el Informe Anual dando cuenta al Parlamento de Andalucía de la no aceptación por parte del Ayuntamiento de las Recomendaciones formuladas.

2. 1. 3. Disciplina urbanística.

2. 1. 3. 1. Deber de conservación de los propietarios en orden a mantener las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

En la **queja 10/3113**, la interesada nos exponía que debido al mal estado y a las filtraciones del inmueble colindante a su vivienda, en ésta se habían originado humedades que estaban afectando a las paredes y a la propia cimentación. Ella atribuía el origen de esta situación a las obras que llevó a cabo el Ayuntamiento de Lubrín (Granada) en su calle y había denunciado en diversas ocasiones estos hechos al Ayuntamiento, que no las había tenido en cuenta.

La Institución formuló **Recomendación** de que, por parte del Ayuntamiento, bien sea a través de sus propios medios técnicos, solicitando la colaboración de la Diputación Provincial o de su compañía aseguradora, se determine sin nuevas demoras el origen y la causa de las humedades que se producen en el inmueble de la afectada y, en el caso de que se atribuyan a infraestructuras públicas municipales, se proceda a su reparación a la mayor brevedad y, en su caso, a indemnizar a la afectada por los perjuicios causados.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se indicaba que tras una visita que realizó a la vivienda el personal técnico municipal, descartaban que las humedades de la vivienda provinieran de ninguna infraestructura municipal, sino de un solar privado por lo que le habían aconsejado que, a través de su compañía aseguradora, reclamara al propietario de dicho solar la solución del problema que le afectaba.

Así las cosas, dada la presunción de veracidad y acierto que, por reiterada jurisprudencia, se atribuye a los informes emitidos por los técnicos de la Administración que, en este caso, rechazaban de forma clara que el origen de las humedades fuera atribuible a ninguna infraestructura municipal, entendíamos aceptada nuestra resolución, al haberse efectuado la visita de inspección recomendada, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en esta queja.

En la **queja 11/5599** se dirigió a nosotros el propietario de un local comercial denunciando el incumplimiento, por parte de la Comunidad de Propietarios del bloque donde tiene su local, de la resolución dictada por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) por la que se ordenaba a los vecinos, como propietarios, la obligación de arreglar los garajes subterráneos de los bloques que forman la comunidad y que están situados en los bajos de la plaza donde se ubica el local comercial, debido al mal estado en que se encuentran, así como de vallar su entorno. El incumplimiento de esta orden de obras, siempre según el interesado, le está ocasionando que no pueda hacer uso del local, debido al elevado grado de deterioro del garaje subterráneo.

Para esta Institución, y así se lo trasladamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, había existido una evidente dejadez a la hora de afrontar este problema, puesto que han pasado 14 o 15 años que han permitido que el deterioro del garaje pueda afectar a la seguridad de las personas e impide el disfrute de un espacio público. Es cierto que el deber de conservación, de acuerdo con la normativa urbanística corresponde a los propietarios de los inmuebles, confirmándose que la comunidad de propietarios no ha afrontado a lo largo de estos años el arreglo del garaje, pero también lo es que ha existido una clara pasividad municipal en su deber de exigir el

cumplimiento a los mismos del deber de conservación, según lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldesa-Presidenta **Recomendación** de que, por parte del Ayuntamiento, se impulse la conclusión de las conversaciones que, en la actualidad, se desarrollan con la Comunidad de Propietarios del Garaje, de forma que, tras su renuncia al uso y disfrute temporal del mismo, se puedan acometer a la mayor urgencia posible las obras ordenadas por la Delegación de Vivienda e Infraestructura municipal dada la inseguridad existente en la Plaza Venus.

En caso contrario, se deberá actuar en el sentido aconsejado por la Delegación de Urbanismo, procediendo a la inclusión del inmueble en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, de acuerdo con el apartado c) del artículo 158.2 de la LOUA, aunque se habría de tramitar de urgencia según lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Todo ello, en orden a evitar que el progresivo deterioro de la situación, pueda conllevar mayores perjuicios materiales a los ya originados o, incluso, problemas de seguridad para las personas.

En el informe de la Delegación de Urbanismo se indicaba que la suscripción del correspondiente protocolo de colaboración entre el Ayuntamiento y la Asociación de Vecinos de la Barriada San Ginés para la rehabilitación y puesta en uso de la Plaza Venus no se había podido formalizar hasta la fecha ya que la asociación vecinal ha iniciado el proceso de renovación de sus cargos. Tras diversas actuaciones, finalmente conocimos que en Octubre de 2012 se iba a firmar el convenio de colaboración entre el Ayuntamiento (a través de la Empresa Municipal del Suelo) y la Asociación de Vecinos de la Barriada San Ginés, que permitirá resolver el problema que afecta a la Plaza Venus y, consecuentemente, a los propietarios de locales en la misma, como es el caso del reclamante.

De acuerdo con ello, estimamos que se había dado un primer paso necesario para afrontar la situación de dicha plaza y que nos encontrábamos ante un problema en vías de solución, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja esperando que, tras la firma del convenio, se ejecute el mismo con la mayor diligencia y eficacia posibles.

Abrimos de oficio la **queja 11/2337** cuando tuvimos conocimiento, a través de las informaciones que nos llegaron de los vecinos de la zona, del mal estado de conservación y abandono del solar ocupado por una antigua bodega existente en la calle Rueda, que también daba fachada a la calle Cervantes, del municipio gaditano de El Puerto de Santa María. Siempre según estas informaciones, en el interior del inmueble se acumulaban cientos de bolsas de basura y desperdicios, convirtiéndolo en un vertedero incontrolado. Se añadía a ello que, en el interior, malvivían personas en situación de marginalidad, algunas de ellas toxicómanas. La situación de insalubridad había motivado la aparición de roedores e insectos, lo que agravaba la preocupación vecinal por los efectos nocivos que ello pudiera acarrear, puesto que en las cercanías también jugaban niños y se reunían otras personas.

Estos hechos se habían denunciado en varias ocasiones al Ayuntamiento, pero hasta aquel momento no se habían adoptado medidas efectivas para solucionar este problema, tales como la limpieza y cerramiento del inmueble.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento y después de varias actuaciones, conocimos que estaban realizando los trámites oportunos para contratar las obras necesarias para dotar al

solar de las debidas condiciones de forma subsidiaria. Dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando conocimos que el Ayuntamiento había procedido a adjudicar las obras, con un plazo de ejecución de tres meses, pues entendimos que el problema estaba en vías de solución.

Abrimos de oficio la **queja 11/5460** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que una asociación de madres y padres de alumnos del Instituto Saladillo, de Algeciras (Cádiz), denunciaba el deplorable estado de salubridad y conservación en que se encontraba un inmueble cercano al citado centro educativo. Siempre según estas denuncias, el inmueble, al parecer propiedad de ENDESA, acumulaba una gran cantidad de basura y las reclamaciones formuladas por la asociación tanto ante el Ayuntamiento de Algeciras, como ante la propia compañía titular del inmueble, no habían determinado aún la adopción de medidas de limpieza y conservación.

Lo cierto era que la basura se acumulaba a escasos metros de la entrada del mismo Instituto, produciendo un gran hedor y una clara insalubridad para alumnos y vecinos ante la proliferación de ratas e insectos, que estaban invadiendo las instalaciones del centro educativo.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Algeciras, éste había ordenado a la propiedad del inmueble que dejara el solar en adecuadas condiciones. Antes de proceder a archivar el expediente de queja, interesamos al Ayuntamiento que nos informara si, en el plazo concedido para ello a la propiedad, ésta había procedido al limpiado del solar. Como última actuación en el citado expediente de queja, conocimos que además de llevar a cabo su limpieza, la compañía había instalado una valla metálica que impedía que se arrojaran residuos en el inmueble desde el exterior.

Abrimos de oficio la **queja 12/2594** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que una asociación de vecinos había denunciado al Ayuntamiento de Málaga la situación de un solar ubicado en el barrio de Churriana, lleno de maleza, con residuos abandonados, sin vallar y con ratas, insectos e, incluso, serpientes. También denunciaban estos vecinos el lamentable aspecto que presentaba todo el cableado eléctrico de la citada calle. Los vecinos demandaban que se exigiera al propietario del solar su debida limpieza, vallado con un muro y mantenimiento, ya que las molestias y la insalubridad que ocasionaba, aún mayores en verano, no habían hecho sino aumentar. Añadían que los cables que atravesaban el antiguo inmueble casi llegaban al suelo con las consiguiente peligrosidad. Por último, la Asociación de Vecinos demandaba que, en el caso de que el propietario no accediera a cumplir sus obligaciones de conservación y mantenimiento del solar, se procediera a ello de forma subsidiaria por parte municipal.

Tras dirigirnos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Málaga, se nos comunicó que había ordenado a la propiedad del solar diversas medidas para su adecuado estado de conservación. Tras interesar que nos mantuvieran informados de las actuaciones que realizara, finalmente conocimos que la propiedad del solar presentó diversas alegaciones solicitando la ampliación del plazo de ejecución, pero la Gerencia resolvió, en Julio de 2012, desestimando las alegaciones por motivos de seguridad y salubridad, por lo que se ordenaba a la propiedad que procediera al cierre y limpieza del solar en el plazo de dos semanas y de otra semana para su total ejecución, apercibiéndole de que, en caso de incumplimiento, se incoaría expediente sancionador. Con ello, entendimos que la Gerencia había actuado conforme a lo solicitado y, por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la citada queja de oficio.

Abrimos de oficio la **queja 12/2661** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que en el barrio sevillano de Nervión, un edificio, cuyo mal estado de

conservación y peligrosidad fue denunciado hace dos años por los vecinos, se derrumbó el día 22 de Mayo de 2012 sin que, afortunadamente, se registraran daños personales o materiales. Se trataba de un inmueble situado en la C/ Rico Cejudo, número 63, que se encontraba en situación de abandono desde hace varios años.

El derrumbe, según estas noticias, provocó que varias familias de los edificios colindantes hubieran de ser desalojadas de forma temporal. Se añadía que los vecinos habían denunciado en varias ocasiones al Ayuntamiento el mal estado del edificio y que estaba situado en una ruta transitada por muchos niños, por encontrarse en las cercanías varios centros educativos. Concretamente se manifiesta que dos comunidades de vecinos habrían puesto en conocimiento de la Gerencia Municipal de Urbanismo el riesgo de derrumbe en Abril de 2010. Sin embargo, no se habrían adoptado las medidas preventivas necesarias y fue la Policía Local la que colocó balizas para evitar el paso de peatones por delante del inmueble.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Sevilla, nos comunicó las medidas ordenadas para garantizar la seguridad del inmueble derrumbado parcialmente, añadiendo que se van a ejecutar por la propiedad en el plazo concedido de dos meses. Por consiguiente, entendimos que el asunto se encontraba en vías de solución y dimos por concluida nuestra intervención en el mismo, aunque instamos a la Gerencia Municipal de Urbanismo del citado Ayuntamiento a que, en lo sucesivo, las medidas cautelares necesarias para evitar posibles daños a personas o bienes sean adoptadas con la mayor diligencia y eficacia posibles.

También abrimos de oficio la **queja 12/3697** cuando, a través de los medios de comunicación, conocimos la denuncia que los vecinos residentes en la Avenida España de La Línea de la Concepción (Cádiz) han formulado por la situación en que se encuentra un solar existente en dicha avenida que se ha convertido en un vertedero incontrolado de escombros y basuras. Ello ha determinado que dicho solar ocasione problemas de insalubridad y suciedad por lo que se demandaba la intervención del Ayuntamiento a fin de que se aclare la titularidad de dicho solar y se requiera a la propiedad del mismo para su adecuado cerramiento y mantenimiento en las condiciones urbanísticas exigibles de seguridad, salubridad y ornato.

El Ayuntamiento nos manifestó que el Departamento de Disciplina Urbanística está tomando las medidas oportunas para mantener en adecuadas condiciones a diversos solares de la ciudad, tal y como exige la normativa urbanística, por lo que cabe suponer que se intervendrá próximamente sobre el solar objeto de este expediente de queja. Por ello, estimamos que nos encontrábamos ante un problema en vías de solución.

Abrimos de oficio la **queja 12/3972** cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, de que a espaldas del bloque número 26 de la Avenida Fuerzas Armadas del municipio gaditano de Algeciras, el terreno está cediendo, observándose una separación del edificio con la acera y una grieta en el mismo que sube hacia el primer piso y otra lateral. Todo ello había sembrado la alarma entre los vecinos. Según estas noticias, los vecinos manifiestan que el deterioro se ha producido durante los últimos años y señalan un detonante claro que sería el cambio efectuado en anexo del inmueble que conecta Fuerzas Armadas con la Plaza Omeyas, en el que existía una escalera de dos niveles, una construcción que se parecía a una torreta, pero que servía de contención. Su eliminación propició el deslizamiento del terreno. Los residentes afirman que el deterioro no se ha observado aún en el interior de las viviendas, pero temen que ello pueda ocurrir de forma inminente. Añadían que la solución pasaba porque la Gerencia Municipal de Urbanismo consolidara estos terrenos mediante la intervención que resultara técnicamente más viable. Por último, se afirmaba que el Concejal responsable de

Urbanismo, tras conocer estos hechos, había ordenado que técnicos municipales visitaran la zona y realizaran el correspondiente informe técnico.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Algeciras y después de varias actuaciones, conocimos que se iban a demoler los muros en mal estado, la retirada de restos de hormigón y piedras en el talud, así como la plantación de árboles en el mismo y, por último, se señala que se va a requerir a los vecinos a reparar y conservar las ampliaciones que efectuaron. Con ello, entendimos que las deficiencias que justificaron la apertura de esta queja de oficio se encontraban en vías de solución, por lo que no consideramos necesarias nuevas actuaciones.

Por último, citamos en este apartado la **queja 10/1692**, por afectar la cuestión que planteaban los interesados a la seguridad. Acudieron a esta Institución cinco vecinos del municipio onubense de Trigueros con sus respectivos escritos de queja, cuya tramitación centralizamos en la queja que hemos citado, planteándonos que en la urbanización en la que residían, se encontraban dos grúas-torre que, como consecuencia de la paralización de una promoción de viviendas hacía ya más de un año y medio, habían quedado instaladas, por lo que, a su juicio y ante el temporal de lluvias y viento que estaba aconteciendo durante aquellos meses, suponían un grave peligro para la seguridad de las personas que residían cercanas a las citadas grúas-torre, pues no había nadie que realizara las funciones de mantenimiento. Además, el contrapeso de una de ellas pendía sobre la zona de estacionamiento público y el soporte giratorio superaba en mucho la distancia a las viviendas ya que, de hecho, fue la grúa utilizada para la construcción de las viviendas en las que residían.

Tras admitir a trámite la queja y después de dirigirnos al citado Ayuntamiento, éste, en un primer informe, nos señaló que había ordenado el desmontaje de las grúas en el plazo máximo de un mes. Tras interesar al Ayuntamiento que nos indicara si se había dado cumplimiento a lo ordenado, conocimos que, tras remitir el Decreto a la empresa propietaria de las grúas, ésta había procedido al desmontaje de una de ellas, por lo que se le había impuesto la primera multa coercitiva para conseguir la retirada de la restante.

De acuerdo con ello, a juicio de esta Institución, el Ayuntamiento estaba adoptando las medidas pertinentes para la ejecución de la Resolución dictada para conseguir que quedara restaurada la legalidad urbanística en este asunto y nos encontrábamos ante un proceso dilatado en el tiempo (se pueden imponer hasta doce multas coercitivas) y de cierta complejidad administrativa, cuyo permanente seguimiento resultaba innecesario por nuestra parte al haber asumido el Ayuntamiento sus competencias al respecto.

Por tanto, entendimos que no eran necesarias nuevas actuaciones por lo que procedimos a archivar el expediente de queja, sin perjuicio de interesar al Ayuntamiento de Trigueros que prosiguiera, en los plazos establecidos, el proceso de imposición de multas coercitivas o que, en su caso, acudiera al procedimiento de ejecución subsidiaria si se apreciaba algún indicio de posible caída de la grúa-torre restante con el consiguiente peligro para los vecinos colindantes, con objeto de evitar daños en personas o bienes y de conseguir finalmente que quedara restaurada la legalidad urbanística en este asunto.

2. 1. 3. 2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida.

En la **queja 08/3266**, el interesado nos exponía que venía denunciando ante el Ayuntamiento de Ogíjares (Granada) que el propietario del inmueble colindante a su vivienda había procedido al levantamiento de un muro y un cerramiento que, siempre según

el interesado, no se atenía al planeamiento urbanístico municipal, además de los perjuicios que ello le ocasionaba. Estas denuncias no habían tenido respuesta y el Ayuntamiento, a su juicio, estaba actuando pasivamente ante esta posible infracción urbanística.

Tras diversas actuaciones durante estos años, el 15 de Febrero de 2010 la Alcaldía de este Ayuntamiento dictó resolución ordenando la reposición de la realidad física alterada en el plazo de un mes al infractor. Desde entonces, lo que venimos demandando es que se nos informe de la ejecución de dicha Resolución a fin de poder dar por concluida nuestra intervención en este asunto. Lo cierto es que tal Resolución no se ha ejecutado, ignoramos si se han impuesto y cobrado multas coercitivas para ello al infractor y, aunque sabemos que se ha solicitado la legalización de lo construido, lo cierto es que el Ayuntamiento no se pronuncia al respecto, aludiendo a una ambigüedad normativa que no aclara.

No obstante, al respecto, conviene recordar que el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que, en ningún caso, podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso. Lo que no lleva a estimar que no resultan de recibo las dilaciones que presenta la tramitación municipal de este asunto y nos obliga a recordar, asimismo, la responsabilidad que el artículo 41.1 de la misma Ley atribuye a los titulares de las unidades administrativas y al personal al servicio de las Administraciones Públicas de, en lo que se refiere a los asuntos a su cargo, remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ogíjares **Recordatorio** del deber legal de observar lo previsto en los artículos 41.1 y 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como **Recomendación** de que, sin nuevas demoras, el Ayuntamiento se pronuncie de forma expresa sobre la solicitud de legalización de las obras sin licencia denunciadas por el reclamante y, en caso de no sea posible tal legalización, que se lleven a cabo las actuaciones que procedan para que, dadas las dilaciones que se han producido en este asunto, se ejecute de forma subsidiaria la Resolución de esa Alcaldía de fecha 15 de Febrero de 2010, reponiendo la realidad física alterada, si ello no se lleva a cabo voluntariamente por el infractor en el plazo indicado por el Ayuntamiento.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que continuaban las multas coercitivas impuestas al infractor y anunciaba el inicio de un nuevo expediente sancionador ante la caducidad del procedimiento anterior.

Entendimos que esta respuesta suponía la no aceptación de la recomendación formulada, pues el Ayuntamiento optaba por continuar imponiendo multas coercitivas e iniciaba un nuevo procedimiento sancionador, tras haberse incurrido en la caducidad del anteriormente iniciado, lo que significaba, desde nuestro punto de vista, que continuaban las inexcusables dilaciones observadas en adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que motivaron nuestra resolución y, en definitiva y sin una justificación adecuada, el Ayuntamiento no procedía a la ejecución subsidiaria de la Resolución de la Alcaldía de fecha 15 de Febrero de 2010, tal y como había recomendado esta Institución. Por ello, procedimos a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de

Andalucía, destacando en este supuesto que la resolución no había sido aceptada, aunque recibimos respuesta del Ayuntamiento.

2. 1. 3. 3. Obras sin licencia.

En la **queja 06/5400**, el interesado nos exponía que, en su día, denunció ante la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla el cerramiento efectuado por un vecino de su bloque, situado en la barriada Juan XXIII, apropiándose de más de treinta metros cuadrados de una plazoleta que existía entre los bloques. Se dada además la circunstancia de que este cerramiento le perjudicaba a él personalmente, pues por el mismo se accedía a su vivienda. Tras sus denuncias, la Gerencia ordenó, en un primer momento, la restitución de la realidad física alterada, aunque después dictó una resolución dejando sin efecto aquélla, requiriendo al promotor de las obras su legalización. Tras esta resolución, el interesado interpuso recurso de alzada pues entendía que no era posible legalizar estas obras dado que las mismas invadían un espacio público.

La Gerencia nos comunicó que al tratarse de un problema que resultaba idéntico a muchos otros de la zona, se iba a elaborar un proyecto de actuación generalizada en la zona, que englobaba la totalidad de la casuística existente, para otorgar un tratamiento igualitario y no discriminatorio a los afectados. También nos dirigimos a la Gerencia para que nos indicara los principales criterios que recogería el proyecto de actuación generalizada que nos anunciaba y el plazo aproximado en que se aprobaría el mismo, toda vez que, a nuestro juicio, era necesario abordar sin demoras tal proceso dada la situación irregular en la que, en aquellos momentos, se encontraba la barriada por ocupación indebida por parte de muchos vecinos de suelo de titularidad municipal.

Después de distintas actuaciones y tras valorar la situación, formulamos al Gerente Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** con objeto de que, no obstante la complejidad que todo este asunto revestía, se establecieran unos plazos de referencia para la conclusión de los estudios que se venían realizando y para la elaboración y aprobación del Plan de Actuación frente a los cerramientos ilegales detectados en la zona, que englobara la totalidad de la casuística existente en aras a conseguir un tratamiento igualitario y no discriminatorio con respecto a los afectados.

La Gerencia nos envió, en Diciembre de 2011 y después de requerirlo durante más de nueve meses, un nuevo informe que apuntaba como solución redactar un Plan Especial y un cambio de calificación urbanística. Ello nos permite entender que, básicamente, podríamos estimar aceptada nuestra Recomendación, aunque con objeto de dar una solución definitiva al expediente de queja interesamos que nos indicaran si era voluntad de la Corporación Municipal impulsar la redacción y aprobación de dicho Plan Especial y el plazo aproximado en que se iniciarían los trámites administrativos para ello y por eso nos dirigíamos a la Alcaldía-Presidentencia, por cuanto los técnicos de la Gerencia ya se habían pronunciado claramente sobre las alternativas de solución y era la Corporación Municipal la que debía optar e impulsar la opción más conveniente para el interés general.

Sin embargo, en la respuesta que nos remitió la Alcaldía, ésta no se pronunciaba al respecto, sino que nos volvía a remitir otro informe técnico, en esta ocasión del Servicio de Planeamiento y Programas de Vivienda, que señalaba que, a petición del Servicio de Disciplina Urbanística, *"se está estudiando la posible inclusión dentro del documento de modificaciones puntuales del vigente Plan General que se está redactando ... una modificación en el sentido de volver a la calificación que tenía en el Plan General de 1987 ... para garantizar el acceso al interior de las mismas"*. En cualquier caso, se aclaraba que era una simple recopilación de propuestas para las posibles modificaciones puntuales,

no existiendo, en aquellos momentos, ningún calendario marcado para la tramitación del documento.

Entendimos, por tanto y sin ánimo polémico alguno, que existía una falta de concreción, tras los casi seis años desde que iniciamos la tramitación de este expediente de queja, e indefinición sobre la decisión que la Corporación Municipal iba a adoptar finalmente para hacer frente a un grave problema de usurpación de espacios públicos que había ocasionado problemas vecinales, lo que consideramos totalmente rechazable. Se había planteado al Ayuntamiento que existía un problema que se alargaba en el tiempo y frente al que no se había actuado con la debida diligencia y eficacia y tras innumerables escritos y la Resolución formulada, la situación no podíamos advertir que presentara sustanciales avances. Es decir, la situación era exactamente la misma que justificó la presentación y admisión a trámite de la queja.

Por ello, consideramos que no se había aceptado nuestra resolución –a pesar de lo que habíamos dicho anteriormente- y considerábamos que, en definitiva, persistía la pasividad municipal en impulsar la solución de este enquistado problema de usurpación de espacios públicos. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones tras incluir el expediente en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía al considerar que no se había aceptado nuestra resolución.

La **queja 09/5127** la presentó el Secretario Administrador de una comunidad de propietarios sita en Vera, Almería, exponiéndonos que la comunidad de propietarios había denunciado, en Marzo de 2008, ante el Ayuntamiento la utilización como viviendas de unos trasteros, por lo que el Ayuntamiento inició, de acuerdo con el acuerdo de la Junta de Gobierno de 1 de Abril de 2008, la incoación del oportuno expediente de disciplina urbanística. Sin embargo, desde entonces y a pesar de todas los escritos que habían dirigido al Ayuntamiento, desconocían en qué estado de tramitación se encontraban los expedientes abiertos, pero los trasteros, situados en el sótano del edificio, continuaban utilizándose como viviendas.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Vera, éste nos comunicó, en un primer informe, que el expediente de disciplina urbanística incoado tras la denuncia de la comunidad de propietarios había caducado, por lo que se había abierto uno nuevo.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vera **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de eficacia, contemplado en el artículo 103.1 CE y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto una resolución municipal de Abril de 2008 por la que se ordenaba la incoación de expediente de disciplina urbanística, pasados todos estos años y por las circunstancias expuestas, sigue aún sin concretarse, así como **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de los artículos 181,182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

También formulamos **Recomendación** para que, conforme al modelo constitucional de Administración al servicio de la ciudadanía, por parte del Ayuntamiento se realicen cuantas actuaciones sean necesarias para que la denuncia de posibles irregularidades urbanísticas formulada en 2008 por el interesado, sea objeto del debido impulso en su tramitación, atendiendo las lógicas expectativas de un ciudadano que lleva

demasiado tiempo confiando legítimamente en que el Ayuntamiento va a ejercer sus competencias en materia de disciplina urbanística.

Ello supone implicarse en la gestión de este asunto de manera que, desde un seguimiento puntual, se den todos los pasos necesarios para dictar la resolución o resoluciones que procedan.

Por último, también formulamos **Recomendación** de que la Alcaldía dictara las instrucciones oportunas tendentes a evitar nuevas situaciones de caducidad en expedientes de restauración de la legalidad urbanística a fin de evitar la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la debida ordenación del municipio.

Sin embargo y a pesar de las actuaciones que realizamos, no recibimos respuesta a esta resolución por parte del Ayuntamiento de Vera, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esa falta de respuesta.

En la **queja 09/5682**, el interesado nos exponía que, justo al lado de una edificación promovida por él, se había levantado y techado una obra, ubicada en la zona de retranqueo, donde, a su juicio, no se podía edificar de acuerdo con el planeamiento urbanístico municipal. Esto le estaba ocasionando diversos perjuicios ya que le resultaba imposible vender la vivienda que lindaba con esta obra ilegal, pues la misma impedía las vistas al mar. En Agosto de 2006 solicitó la intervención de el Ayuntamiento de Carboneras (Almería) ante estas obras irregulares, pero aún no habían realizado actuaciones para la restauración de la legalidad urbanística conculcada.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al citado Ayuntamiento, nos indicaron que de acuerdo con el informe elaborado por el técnico municipal en Octubre de 2005, consideraban que la infracción urbanística había prescrito, por lo que interesamos que nos remitieran copia del citado informe técnico. Una vez recibida copia del mismo, formulamos **Recordatorio** del contenido de las normas recogidas en el Capítulo V del Título VI de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regula la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en particular de los artículos 184.2 y 186.2 de dicha Ley, así como del artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y **Recomendación** para que la Alcaldía dicte las instrucciones oportunas para que, en lo sucesivo, por parte de la Delegación de Urbanismo y Fomento municipal se impulsen debidamente los expedientes de restauración de la legalidad urbanística a fin de evitar posibles prescripciones de infracciones urbanísticas que, en definitiva, perjudican a la ordenación de la que, a la hora de aprobarse el planeamiento urbanístico, quiso dotarse el municipio.

Nos respondió el Concejal Delegado de Urbanismo y Fomento del citado Ayuntamiento, indicándonos que, desde su toma de posesión y en el mismo sentido a lo expresado en nuestra Recomendación, tiene dada instrucciones al personal municipal para que todos los expedientes se tramiten en los plazos establecidos a fin de evitar posibles prescripciones de infracciones urbanísticas, como la que ha afectado al reclamante, impidiendo la restauración de la legalidad urbanística. Aunque lamentablemente no se resolvía el problema que motivó la presentación de la queja, entendemos que supone la aceptación de nuestra resolución.

En la **queja 10/1411**, la interesada nos indicaba que residía, junto a otras familias, en un inmueble de dos plantas. En la primera residían cinco familias y, en la planta

superior, se encontraban diversos apartamentos que habían sido embargados a su dueño por falta de pago y que, por tanto, estaban vacíos. El problema radicaba en que, debido a la lamentable situación en que se encontraban estos apartamentos, cuando llovía, el agua llegaba a las viviendas de la primera planta. Habían denunciado esta situación al Ayuntamiento de Barbate (Cádiz) que, en su informe técnico, atribuía el origen de estos problemas a la humedad descendente por la mala calidad de la impermeabilización de la cubierta inclinada, el poco mantenimiento, las roturas y la ausencia de la cubierta en algunas zonas, indicando como solución la impermeabilización de las viviendas, ya que podía provocar, a medio plazo, la caída de partes del forjado, con lo que afectaría a la seguridad estructural del inmueble.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos indicó que había ordenado a la Policía Local, dadas las singularidades que presentaba el inmueble, investigar la identidad de sus propietarios, a fin de dictar una orden de obras de conservación. Sin embargo, no tuvimos conocimiento de nuevas actuaciones del Ayuntamiento en torno a este asunto, puesto que ya no hemos obtenido ninguna otra comunicación por su parte.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barbate **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en el artículo 158, apartado 1, de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que establece que los municipios deberán dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados, en condiciones deficientes para su uso legítimo. También formulamos **Recomendación** de que, en ejercicio de las competencias municipales antes recordadas, se proceda sin demora y con carácter urgente a identificar a los titulares de las viviendas del edificio donde reside la reclamante, ordenándoles realizar las necesarias obras de reparación de la cubierta del inmueble que subsanen de forma definitiva los problemas de falta de impermeabilización detectados, ejecutándose en caso necesario tales obras de forma subsidiaria por el Ayuntamiento.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones, no recibimos respuesta a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del citado Ayuntamiento, representado por su Alcalde-Presidente, a nuestra resolución.

En la **queja 11/23**, el interesado nos indicaba que era propietario de un inmueble, al que las obras ejecutadas por su vecino colindante habían originado diversos daños. Había denunciado estos hechos en el Ayuntamiento de su localidad, Puerto Serrano (Cádiz), exigiendo la aplicación de la normativa urbanística, pero todas esas denuncias habían resultado infructuosas.

En un primer informe, el Ayuntamiento de Puerto Serrano nos indicaba que debido a la falta de personal, había pedido la asistencia de la Diputación Provincial de Cádiz para tramitar el oportuno expediente de restauración de la legalidad urbanística, por lo que, finalmente y dado el retraso que acumulaba el expediente, fue esta Institución la que se dirigió directamente a la Diputación Provincial para conocer el plazo aproximado en que se atendería esta petición municipal y conocer, en síntesis, las causas que habían provocado el retraso en prestar esta asistencia al Ayuntamiento que podría ocasionar, incluso, la prescripción de posibles infracciones urbanísticas.

Tanto por el Ayuntamiento de Puerto Serrano como por la Diputación Provincial conocimos que ya se habían nombrado dos técnicos para tramitar el expediente y que el retraso se debió, también en este caso, a la falta de personal en la Diputación Provincial.

Tras ello, finalmente el Ayuntamiento nos comunicó que, en relación con el expediente de protección de la legalidad urbanística por el que nos estábamos interesando, se había dictado Resolución de la Alcaldía por la que se acordaba el archivo del procedimiento por prescripción de la presunta infracción urbanística, así como mantener las medidas cautelares adoptadas hasta que se produjera la legalización de las obras.

Por esta Institución, después de una valoración de los hechos, se formuló al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto Serrano **Recordatorio** del deber legal de observar el principio de eficacia, contemplado en el artículo 103.1 CE y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por cuanto una denuncia de una posible infracción urbanística de Abril de 2008 que ha motivado la incoación de expediente de disciplina urbanística, no ha sido objeto del debido impulso, ocasionando que finalmente haya quedado declarada prescrita la posible infracción y que no se haya visto restaurada la legalidad urbanística.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los artículos 181, 182, 183 y 184 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regulan los procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de sus concordantes 36 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de Marzo.

Por último, formulamos **Recomendación** de que la Alcaldía dicte las instrucciones oportunas tendentes a evitar nuevas situaciones de prescripción en expedientes de restauración de la legalidad urbanística a fin de no se produzca la inaplicación y vulneración del planeamiento urbanístico que, en su día, se aprobó definitivamente para la ordenación del municipio. Ello, con advertencia formal de la exigencia de responsabilidad si se repiten situaciones de este tipo, habida cuenta de los perjuicios que se causan a los intereses públicos con motivo de la vulneración de la normativa urbanística.

Examinada la respuesta municipal, entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por cuanto se comprometían a poner todos los medios necesarios para que no se repitieran situaciones como las descritas en este expediente de queja, en la que no había sido posible la restauración de la legalidad urbanística, a pesar de las diversas gestiones realizadas por esta Institución.

Esta Institución tuvo conocimiento, y por ello abrimos de oficio la **queja 11/5461**, a través de los medios de comunicación, de que un restaurante situado en la C/ Betis, de Sevilla, estaba obstaculizando el paso de los ciudadanos por sus instalaciones hacía la ribera del río Guadalquivir que, según indican estas informaciones, es zona verde y de uso público. Añadía el medio de comunicación que, cuando fue concedida la preceptiva licencia, se establecía la obligación del titular de respetar la servidumbre de paso hacía el río. Se denuncia que se instalan vallas y puertas acristaladas con candados que impiden el uso público del acceso en cuestión.

Con ocasión de la tramitación de otro expediente de queja, esta Institución tuvo conocimiento de que la Gerencia Municipal de Urbanismo, en el curso de la tramitación del expediente de licencia de primera ocupación del restaurante, requirió al peticionario la subsanación de las deficiencias detectadas ya que, entre otras cuestiones, se había

colocado una puerta que impedía el acceso hacía el río, añadiéndose, textualmente, en el informe remitido por la Gerencia lo siguiente:

“Igualmente existe expediente en trámite del Servicio de Disciplina Urbanística. En este sentido, la Comisión Ejecutiva, en sesión celebrada el día 28 de Enero de 2009, ordenó las medidas necesarias para la restitución de la realidad física alterada en la citada finca, consistente en el desmontaje de las cristaleras que impiden el paso hacía el río, al objeto de dar cumplimiento al proyecto aprobado.”

Al parecer, se estaría produciendo en la actualidad una situación semejante a la que motivó la incoación del citado expediente por parte del Servicio de Disciplina Urbanística.

Se nos expuso en el escrito del Director Gerente de la Gerencia Municipal de Urbanismo que se adjunta a la respuesta de la Alcaldía que, sobre la parcela de referencia, existen tres expedientes administrativos en curso de los años 2003 y 2004, expresando la voluntad e interés de la Dirección de concluir la tramitación de dichos expedientes. En tal sentido, se señalaba que se mantuvo una reunión el pasado mes de Septiembre de 2011 con los representantes de la Entidad propietaria del inmueble, para dar respuesta a la problemática actual, con la finalidad de la defensa de los intereses públicos.

Además, también se nos remitió informe de la Jefa del Servicio de Licencias Urbanísticas en el que se manifiesta que la licencia de primera ocupación no está concedida al día de hoy. Y no lo está porqué la Sección de Primera Ocupación emitió informe no contestado en el sentido de que *“analizada la documentación presentada, se observa que el paso hacia el río queda impedido por la colocación de una puerta al inicio de las escaleras y rampa, por lo tanto deberá eliminarse ésta, de acuerdo con la licencia concedida”*.

Resultan por estas razones inexplicadas las causas por las que esta actividad de restaurante se está desarrollando de forma totalmente pública y notoria desde hace años, sin contar con licencia de primera ocupación e impidiendo de forma arbitraria el acceso de la ciudadanía al disfrute del dominio público, sin que se hayan adoptado medidas eficaces para que dicha situación sea eliminada de forma inmediata.

Ignoramos la causa por la que esta instalación está disponiendo de los servicios de las empresas suministradoras y está desarrollando servicios de restauración sin contar con la citada licencia de primera ocupación y también resulta rechazable la lentitud e, incluso pasividad, con que se está actuando en este caso en orden a la restauración de la legalidad. Y lo decimos, por cuanto existe un acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 28 de Enero de 2009 por la que se ordenaban las medidas necesarias para la reposición de la realidad física alterada en la finca de referencia consistentes en el desmontaje de las cristaleras que impiden el paso hacia el río, dejando el lugar acorde a lo recogido en proyecto. Dicha orden, al parecer, fue incumplida, pero no es, hasta 27 de Agosto de 2010 (unos 20 meses después), cuando se impone una primera multa coercitiva que, además se recurre en alzada y no se resuelve en sentido desestimatorio hasta Julio de 2011 (transcurridos otros once meses). Ignoramos si se ha abonado dicha multa coercitiva, pero lo cierto es que, durante todo ese tiempo, la ciudadanía no ha podido ejercer su derecho de paso hacía el río.

Dado este perjuicio para el interés público, la escasa entidad de la actuación que supone la retirada de estas cristaleras u obstáculos y la posibilidad que ofrece el artículo 184.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, para acudir en cualquier momento a la ejecución subsidiaria de lo ordenado en caso de no cumplimiento voluntario por parte

del interesado, entendimos que debería procederse sin demora a dicha ejecución subsidiaria a costa del obligado.

Por otra parte, no se nos indicaba si se había incoado expediente sancionador por estos hechos pero, de no ser así, se habría incumplido lo dispuesto en el artículo 186.1 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En base a estas consideraciones, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar lo dispuesto en el Capítulo V del Título VI de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regula la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, en particular de los artículos 184.2 y 186.2 de dicha Ley, así como del artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando dispone que «los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuvieran a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo todo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos».

También formulamos **Recomendación** de que, dado el perjuicio para el interés general que supone la imposibilidad de acceder al disfrute del dominio público y la posibilidad que ofrece el artículo 184.2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, para acudir en cualquier momento a la ejecución subsidiaria de lo ordenado en caso de no cumplimiento voluntario por parte del interesado, se proceda sin demora y una vez cumplidos los trámites preceptivos para ello a la ejecución subsidiaria a costa del obligado del acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 28 de Enero de 2009 por la que se ordenaban las medidas necesarias para la reposición de la realidad física alterada en la finca de referencia consistentes en el desmontaje de las cristaleras que impiden el paso hacia el río, dejando el lugar acorde a lo recogido en proyecto.

A pesar de las actuaciones que realizamos, finalmente no recibimos respuesta de la citada autoridad a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta a nuestra resolución.

2. 1. 3. 4. Obras en suelo no urbanizable.

El interesado de la **queja 11/4899**, copropietario de una finca situada en el término municipal de Utrera (Sevilla), nos denunciaba que había sido objeto de un expediente sancionador por parte del citado Ayuntamiento, que le instó a derribar algunas construcciones que existían en la finca en su conjunto. En su caso concreto, él derribó todas las construcciones que existían en su parcela, así como las vallas que la circundaban, quedando su parcela sólo para uso agrícola. Sin embargo, otros copropietarios no habían procedido así, por lo que el Ayuntamiento impuso diversas multas coercitivas por estas construcciones, multas que hizo extensivas a todos los copropietarios de la parcela en su totalidad y de las que considera que él no era responsable.

A la vista de ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Utrera **Recomendación** de que, en atención a las circunstancias singulares que se presentan en este caso, fundamentadas en el hecho de que existen copropietarios de la finca registral

37.480 que han mostrado y acatado lo ordenado por ese Ayuntamiento y otros que no han actuado en tal sentido, se proceda a la ejecución subsidiaria de lo ordenado, descartando la imposición de multas coercitivas por perjudicar gravemente a copropietarios que han dado cumplimiento, en la medida de sus posibilidades, a la orden municipal de reposición de la realidad física alterada.

En el caso de no acudir a dicha ejecución subsidiaria, interesamos que se nos indique la causa por la que se descarte tal posibilidad, toda vez que, según el reclamante, su coste no debería ascender a más de mil euros que, en todo caso, podrían resarcirse conforme a lo previsto en las normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que, atendiendo a nuestra resolución, se había decidido proceder a la ejecución subsidiaria de las órdenes de reposición de la parcelación irregular, sin agotar la imposición de las once multas coercitivas restantes, por lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución y, por tanto, quedaba solucionado el problema que motivó la presentación del escrito de queja.

En la **queja 09/668**, el interesado, en relación con la no expedición de licencia de primera ocupación de una vivienda de protección oficial adquirida a la entidad mercantil PROUVISA, empresa de titularidad municipal, sita en la zona conocida como “Coto Mulera”, nos exponía que, tras la adquisición de la vivienda, solicitaron del Ayuntamiento gaditano de Ubrique la expedición de cédula de habitabilidad en Mayo de 2008, pero éste, incumpliendo todos los plazos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni dictó resolución, ni expidió la correspondiente certificación de silencio administrativo prevista en el art. 42 de la citada norma legal. Ello se debía a que dichas viviendas se encontraban en zona de policía debido, según el Ayuntamiento, a la ejecución de obras del trasvase Guadiaro-Majaceite.

Examinada la última respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, trasladamos al Alcalde-Presidente de Ubrique, Cádiz, nuestras consideraciones, dado que podría parecer que, finalmente, se ha efectuado un riguroso análisis del problema existente (unas viviendas adquiridas en 1997 a una Sociedad Municipal que, llegado 2012, aún no cuentan con licencia de primera ocupación) y se están dando los pasos procedentes para solucionarlo.

Sin embargo, esta percepción puede quedar desvirtuada, seguro que para los afectados es así, si tenemos en cuenta que, ya en Noviembre de 2009 (año en el que comenzamos la tramitación de este expediente de queja), el Alcalde nos informaba que el Jefe del Servicio Provincial de la Agencia Andaluza del Agua visitó ese municipio para establecer qué solución se podía planificar para solventar el problema que afecta a la Urbanización Coto Mulera. Se añadía que se había consensuado una propuesta de solución a desarrollar por el Ayuntamiento, indicando que se tenía previsto solicitar una ayuda, toda vez que se reiteraba que el problema tiene su causa en las obras del trasvase Guadiaro-Majaceite (se informaba al respecto también que se estaba estudiando la posibilidad de incluir la obra dentro del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local de 2009).

Lo cierto es que, desde entonces, reiteramos Noviembre de 2009, venimos demandando información sobre el impulso municipal para concretar y ejecutar la propuesta consensuada, sin que hayamos obtenido una respuesta favorable.

Creemos que todo lo expuesto, que perjudica gravemente a los vecinos afectados, supone una clara vulneración del principio de eficacia que debe regir la actuación de la Administración Pública, de acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución Española.

También supone la vulneración del derecho a una buena administración, comprensiva del derecho de los ciudadanos a que los asuntos que les afectan sean resueltos en un plazo razonable, que recoge el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Por todo ello, formulamos a la citada Autoridad **Recomendación** para que, tras las conversaciones mantenidas con los vecinos afectados y los representantes de la Agencia Andaluza del Agua, se aclaren y concreten las obras necesarias para la solución del problema, determinando la financiación de las mismas y la parte que deberá asumir cada una de las administraciones afectadas y, finalmente, señalando el calendario previsto para su ejecución.

En cualquier caso, esta Institución se comprometía, en caso de demandarlo el Ayuntamiento, a instar a la Agencia Andaluza del Agua a la asunción de los compromisos o acuerdos que, en su caso, haya alcanzado con la Corporación Municipal para la solución de un problema que, tras todos estos años, no puede seguir demorándose de forma indefinida.

Sin embargo y a pesar de nuestras actuaciones posteriores, no obtuvimos respuesta del Ayuntamiento a nuestra resolución, por lo que finalmente procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones tras incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta a nuestra resolución.

2. 1. 4. Silencio ante solicitud de información urbanística.

La **queja 10/264** la citamos en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2011, dentro del apartado 2.1.4. Silencio ante solicitud de información urbanística, en este mismo capítulo y sección, pues formulamos resolución al Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz) y no recibimos respuesta a la fecha de cierre del citado Informe Anual. Posteriormente, el Ayuntamiento nos comunicó, a finales del primer trimestre del año 2012, que en Marzo de 2011 se invitó a la asociación ecologista que presentó la queja a consultar los tomos correspondientes del Inventario de Bienes del Patrimonio Municipal del Suelo desde el año de su constitución, 2004, hasta el último aprobado, 2008. Acudieron los representantes de la asociación a los que se les proporcionó toda la información que solicitaron y se les resolvieron las dudas que plantearon. Por ello, damos cuenta de este hecho pues entendimos, en ese momento, que se había aceptado nuestra resolución, aunque comunicamos al Ayuntamiento que de haber recibido esta información como respuesta a nuestra resolución en su momento, no hubiéramos declarado la inclusión de tal incidente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año anterior.

El interesado de la **queja 11/4979** nos exponía que en Noviembre de 2009, debido a un error en la calificación urbanística de su vivienda, solicitó al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira que certificara si se había cambiado tal calificación, pues el Catastro calificaba como urbano el solar donde se encuentra, mientras que él entendía que era rústico. En Agosto de 2010 recibió una notificación de cobro del citado Ayuntamiento por la emisión de un informe urbanístico, pero él aduce que nunca recibió este informe, por lo que, de acuerdo con las instrucciones que le dieron en la oficina municipal, debía solicitar la anulación del expediente para no abonar la cantidad que se le reclamaba.

Sin embargo, en Octubre de 2010, recibe nuevamente una notificación de Providencia de Apremio por el mismo concepto, pero ahora con recargo, por lo que acude nuevamente a las oficinas municipales y le indican que interponga un recurso ante el Tesorero municipal, cosa que hace, pero, para él, *“es una sorpresa que no se hubiera*

anulado tal expediente con mi escrito, sino que además me mandan uno en vía de apremio”.

Pasado un tiempo vuelve a recibir una nueva notificación con un nuevo recargo por el concepto. Él indicaba que no es que se negara a pagar la tasa inicial (de 46,50 euros), pero es que nunca recibió el informe urbanístico. Además, consideraba una injusticia que esa cantidad se hubiera incrementado hasta los 61,72 euros y que, para resolver la cuestión, tuviera que acudir a la vía contenciosa, cuando había intentando aclarar, en todas sus comparecencias en las oficinas municipales, que no se habían atendido sus razones para no pagar esta cantidad.

En el informe que recibimos del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra se nos indicaba, textualmente, que *“con fecha 24 de Noviembre de 2009, D. ... solicitó cédula urbanística sobre los terrenos sitos en ... Que con fecha 11 de Junio de 2010, la Arquitecta de la Oficina Técnica Municipal, emite informe urbanístico en relación con la finca catastral ..., tramitada con número de expediente nº ... Que conforme al anterior informe consta Certificado del Secretario General de este Ayuntamiento de fecha 14 de junio de 2011”*. Entendemos que, tal y como, manifiesta el Ayuntamiento era procedente tramitar la tasa por los servicios prestados del Departamento de Urbanismo, pero resultaba procedente trasladar al Ayuntamiento una serie de consideraciones.

Para esta Institución, carece de sentido y justificación que una solicitud de expedición de cédula urbanística tarde en emitirse siete meses, cuando en la actualidad se está demandando de distintos sectores políticos sociales y económicos una agilización de los trámites administrativos que permitan la gestión de los proyectos de inversión de la iniciativa privada. Basta en este sentido recordar la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y su transposición al Ordenamiento Jurídico Español a través de la Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible.

Asimismo, aunque en el propio informe del Sr. Administrador de Rentas se alude a la notable demora en la expedición de la solicitud respecto de los plazos previstos en el artículo 11 de las NNUU del PGOU, no nos ha sido posible valorar este incumplimiento por no haber conseguido acceder por vía de Internet al contenido de estas normas al no estar disponible, o no haber podido localizar esta información, básica para la ciudadanía, a través de la página web de la Corporación.

En todo caso, tratándose de una información que ya muchos municipios permiten descargarla por Internet al ser reflejo de la contenida en el PGOU, puede tener justificación que se tarde en ofrecerla unos días pero, desde luego, siete meses lo vemos completamente rechazable.

En definitiva, la configuración de una Administración de servicio al ciudadano, tal y como prevé el art.103.1 de la Constitución y contempla el art.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige una mayor eficiencia a la hora de tramitar los procedimientos administrativos y una mayor disponibilidad a la hora de ofrecer los servicios públicos a los ciudadanos.

El hecho de que se nos diga respecto de la notificación que *“no consta en el expediente ni notificación suscrita por el solicitante, ni la recogida en mano, del citado Certificado”*, no nos permite conocer, con seguridad, si el Ayuntamiento, pese a que en el modelo que ofrecen en la página web para la solicitud de la cédula urbanística tiene un encabezamiento destinado a incorporar los datos del solicitante, envió notificación a éste

indicándole que ya estaba a su disposición la cédula solicitada y que, por tal motivo, debía abonar la correspondiente tasa. En realidad, parece que lo que recibió, siete meses después de solicitar el mencionado documento, fue simplemente una liquidación de la tasa sin informarle de la disponibilidad del documento solicitado. Ello, indudablemente puede generar confusión de la ciudadanía, sobre todo si no está habituada a realizar este tipo de gestiones como ocurre con los profesionales del sector de la construcción.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra **Recordatorio** del deber legal de observar los principios que deben informar una Administración eficaz y de servicio al ciudadano recogidos en los arts. 103.1 de la Constitución, y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y singularmente el de eficacia en la tramitación de los expedientes administrativos.

También formulamos **Sugerencia** en el sentido de que, para facilitar una mejor información con eficiencia a la ciudadanía en su relaciones con el Ayuntamiento:

1. Se ofrezca en la página web el acceso a todas las ordenanzas con las que cuente esta Corporación para que pueda ser conocido de antemano su contenido normativo.
2. Se estudie con carácter urgente impulsar la normalización de todos aquellos procedimientos que, sin perjuicio de ofrecer una atención presencial complementaria, sean susceptibles de tramitarse total o parcialmente a través de Internet.
3. Que en los impresos de solicitud de licencias y, en todo caso, en los servicios de atención a la ciudadanía, se informe de la tramitación, requisitos efectos económicos, tiempo aproximado y forma de recogida de las autorizaciones y servicios que se presten por ese Ayuntamiento.

Todo ello, con objeto de mejorar la gobernanza y, en definitiva, la buena administración de la gestión pública que se desarrolla por ese Ayuntamiento y, al mismo tiempo, facilitar el empoderamiento de la ciudadanía que exige un modelo de la administración más participativa y cercana a las personas usuarias de los servicios.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, éste reconocía la demora en la elaboración de la cédula urbanística solicitada, pero indicaba que se trató de una circunstancia de carácter excepcional. En cuanto a la Ordenanzas del PGOU se manifestaba que han estado publicadas en la web municipal, aunque transitoriamente, durante la actualización de contenidos, no lo estuvo, lo que ya está resuelto.

Así las cosas, entendimos que había sido aceptada nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de indicar al Ayuntamiento que, en todo caso, en los impresos de solicitud de licencias u otros servicios de atención a la ciudadanía, se informara de los requisitos para cumplimentarlos, efectos económicos, tiempo aproximado de tramitación y forma de recogida de las autorizaciones y servicios que se presten por el Ayuntamiento.

Después de archivar nuestras actuaciones, el interesado volvió a dirigirse a nosotros para plantear que no se le había devuelto la tasa que, en su día, tuvo que abonar. Por ello, le explicamos que conforme a lo indicado en la resolución del recurso por parte del Interventor Municipal, el devengo de dicha tasa se produce desde la propia presentación de la solicitud, de acuerdo con lo establecido en el articulado de la Ordenanza Fiscal de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas y por la prestación de otros servicios urbanísticos.

El objeto de nuestra Sugerencia al Ayuntamiento y las actuaciones llevadas a cabo en este expediente de queja no era por la procedencia, o no, de tal devengo, que no cuestionamos, sino por las disfuncionalidades y retraso en la emisión y entrega de la documentación urbanística solicitada, por lo que no consideramos oportuno realizar nuevas actuaciones en este sentido pues, respecto de este hecho concreto, no apreciamos irregularidad por parte municipal.

2. 1. 5. Otras cuestiones en materia de urbanismo.

2. 1. 5. 1. Disconformidad con la cesión gratuita de parcelas municipales a una sociedad municipal.

En la **queja 11/1637**, acudió a esta Institución una plataforma vecinal del municipio sevillano de El Cuervo de Sevilla, exponiéndonos que, en Marzo de 2011, se convocó Pleno Municipal, de carácter extraordinario y urgente, para tratar el punto de cesión gratuita a la empresa municipal SODIVECU S.L. de parcelas de titularidad municipal pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo, punto que fue aprobado por unanimidad por parte de todos los miembros de la Corporación Municipal, a pesar de que constaba informe de la Secretaría y de la Intervención Municipal desfavorable, en el que advertían que, tras un minucioso estudio, habían constatado, siempre según la plataforma vecinal, que *“de llevarse a cabo dicha operación, estarían poniendo en serio peligro la propia viabilidad de la Institución Municipal. En este mismo pleno, miembros de la Corporación Municipal reconocen pública y abiertamente que el punto aprobado no es legal. Consideramos que este acuerdo aprobado por unanimidad está plagado de irregularidades desatendiendo la Ley”*.

En un primer informe, el Ayuntamiento justificaba la cesión gratuita de las parcelas a la empresa municipal SOVIDECU. De este informe dimos traslado a los interesados para que presentaran sus alegaciones al mismo y, tras recibirlas, nos volvimos a dirigir de nuevo al Ayuntamiento para conocer su posicionamiento sobre ellas y aclararnos, en el supuesto de que resultara procedente, las actuaciones irregulares que, siempre a juicio de los interesados, se habían producido en este asunto y las medidas adoptadas para su subsanación.

Tras recibir los distintos informes interesados y de acuerdo con los antecedentes que poseíamos, trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla nuestras consideraciones sobre las actuaciones que había realizado tanto el Ayuntamiento como SOVIDECU en este expediente:

1. Aunque se alude, citándolos meramente, a los distintos motivos por los que la empresa SODIVECU terminó en una situación concursal, no se da explicación alguna de por qué se llega a una situación a todas luces perjudicial para los intereses públicos, ni se hace alusión alguna a las posibles responsabilidades en las que hayan podido incurrir los responsables de la gestión de esta entidad, que la abocaron *“a una situación objetiva de concurso de acreedores desde el punto de vista legal”*. Situación que el Ayuntamiento ha intentado evitar cediéndole gratuitamente terrenos pertenecientes al PMS.

En este sentido la afirmación que esa Alcaldía realiza en la Memoria para justificar esa cesión gratuita de suelo a la empresa en el sentido de que *“SODIVECU ha venido manifestando en su gestión una serie de ineficiencias comunes a las sociedades municipales que unida a la dura crisis económica que padece nuestro país, con especial incidencia, como sabemos, en el sector inmobiliario que han desembocado en la actual situación de insuficiencia financiera, grave situación de impago a terceros y consecuente*

ausencia de actividad en la que se encuentra la sociedad municipal”, no podemos compartirla como justificación de que una empresa pública municipal, y, por tanto, financiada por la ciudadanía, haya terminado en esta situación.

Ello, en primer lugar, porque es cierto que algunas entidades de esta naturaleza que, teóricamente, surgieron para conseguir con mayor eficacia y eficiencia los objetivos de las administraciones municipales como alternativa a la prestación de servicios a través de la función pública local, en la práctica han terminado en situaciones realmente escandalosas. De hecho, en su día, esta Institución mostró su preocupación por los riesgos que podían entrañar los modelos de gestión de empresas públicas, tanto en materia de personal como de contratación, en relación con la actividad desarrollada por parte de entidades públicas promotoras de vivienda.

Ahora bien, lo que no se puede, en absoluto, es generalizar la situación de una empresa municipal y hacerla extensible a todas las demás, por cuanto ello, sencillamente, no es cierto. Pero es que, además, todos conocemos la incidencia de la crisis económica en el sector inmobiliario, derivada, entre otros factores, de la imposibilidad económica de obtener financiación por parte de los demandantes de vivienda. En el caso que nos ocupa ocurre, según se desprende de la documentación, justamente lo contrario: los adquirentes de viviendas habían abonado ya las cuotas exigibles para la adquisición de las mismas. Al parecer, sólo estarían pendientes de la realización de unos pagos, sin que hubiera oposición alguna a efectuarlos por parte de estos, siempre y cuando se les entregaran las viviendas. Por tanto, el problema derivaba de que la promotora SODIVECU no realizaba los pagos que correspondían a la constructora y, por tal motivo, se negaba a entregar las viviendas.

Cuestión completamente distinta es otro tipo de operaciones que haya podido realizar esa entidad y que hayan provocado, por los motivos que fueran, la crítica situación en la que ha desembocado, pues según se desprende del informe que SOVIDECU, además de realizar promociones de viviendas, tenía otras finalidades.

En todo caso, lo cierto es que, según los informes de los Servicios Técnicos de ese Ayuntamiento, la situación económica de SODIVECU no era otra que la prevista en el art. 363, apdo. 1, e) del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Julio, con el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante, LSC). Es más, la información que se deriva de las contabilidades de tales informes no ha sido desvirtuada con los informes posteriores enviados por ese Ayuntamiento.

De acuerdo con ello, creemos que, efectivamente, en principio no cabía otra solución que declarar la situación concursal para la empresa. Sin embargo, esa Alcaldía-Presidencia, en lugar de ello y con objeto sobre todo, según se desprende de los informes, de poder entregar las viviendas a los adquirentes que habían realizado sus pagos, decide ceder parcelas del PMS para capitalizar la empresa y así poder atender a las deudas de SOVIDECU, entre otras con la empresa constructora, lo que facilitaría la entrega de las llaves de las viviendas a los adquirentes, disminuyendo el pasivo de la entidad y que tales adquirentes se pudieran subrogar en el préstamo que tenía concedido la empresa municipal.

Pues bien, pese a la advertencia de la Secretaría e Intervención Municipal de las gravísimas consecuencias que se podrían derivar para el Ayuntamiento si esa cesión gratuita de suelo no se aplicara a los fines del PMS y no pudiera recuperar los bienes la Corporación para tal finalidad, el Pleno Municipal, por unanimidad, decidió llevar a cabo tal cesión. Se trata, pues, de una importante responsabilidad que ha asumido esa Alcaldía y el

resto de los miembros de la Corporación –todos ellos conforman la Junta General de la Sociedad- si, finalmente, los riesgos advertidos por estos servicios técnicos se producen.

Por su parte, esa Alcaldía considera que, en lo que concierne a las parcelas entregadas en dación en pago, no existe riesgo, por cuanto se ha inscrito una cláusula de reversibilidad de las mismas a favor del Ayuntamiento si, en el plazo de cinco años, no se destinan tales parcelas a los fines del PMS.

Sorprende esta afirmación realizada de manera tan rotunda, cuando en el propio Pleno en el que se autorizó la cesión, el portavoz del Gobierno Municipal afirmaba, sin ambages, que se trataba de una “*operación de alto riesgo*”, para añadir más adelante que el acuerdo a adoptar se encontraba “*casi al borde de cometer una ilegalidad*”.

Por tanto, y en resumen, es claro que nos encontramos ante una operación de riesgo para el PMS y, por tanto, para los intereses públicos que con el mismo se pretenden alcanzar.

Centrándonos ahora en esta cuestión, es preciso recordar cuáles son los fines a los que se destinan estas parcelas al realizar la cesión gratuita a SOVIDECU. En este sentido, se indican dos finalidades: de un lado, a la promoción de viviendas protegidas y, de otro, a la promoción económica mediante el correspondiente Plan Municipal de Vivienda y Suelo y Plan Estratégico de Desarrollo Local.

A nuestro juicio, incluir entre los fines una alusión a la “*promoción económica*” no nos parece que contenga demasiada concreción. Ahora bien, llegados a este punto es preciso traer a colación la insistencia del legislador, en todas las leyes del suelo de nuestro país (Ley de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956, Texto Refundido de 9 de Abril de 1976, Texto Refundido de 26 de Junio de 1992, Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), sobre la necesidad de crear Patrimonios Públicos de Suelo que faciliten el acceso de la ciudadanía a la vivienda, a partir del Texto Refundido de 26 de Junio de 1992, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada e incidir en el precio del mercado de solares y, consecuentemente, en evitar la especulación.

Todo ello ha sido tan constante como las previsiones normativas que, sucesivamente, se han ido incorporando a todas estas legislaciones para, al mismo tiempo, permitir el destino de los patrimonios municipales del suelo a otros fines de interés público, lo que ha traído, como consecuencia, que, en demasiadas ocasiones, los PMS no se hayan destinado a los fines para los que fueron previstos por el legislador y, con frecuencia, tras la posibilidad de transformación en dinero de los suelos integrantes de los PMS, han terminado por financiar la crónica situación de crisis de las arcas municipales en tantos y tantos municipios de este país.

Por tanto, no podemos cuestionar la legalidad de destinar el PMS a fines de interés público (art. 75 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA) como indubitadamente pueden ser la elaboración de un plan estratégico de desarrollo económico y un plan de vivienda municipal, pero un rigor mínimo en la operación habría conllevado explicar en qué consiste, qué costes conlleva y cuál sería el contenido de este Plan.

Por otro lado, según el art. 110.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, es posible la

cesión gratuita de los bienes inmuebles patrimoniales cuando su cesión se destine a Entidades o Instituciones públicas y para los fines previstos en el precepto.

Asimismo, el art. 50.1 del Decreto 18/2006, de 24 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, prevé la cesión gratuita a las entidades previstas en el art. 26 de la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. No obstante, en el aptdo. 6 del mencionado art. 50 se establece que «Las cesiones gratuitas de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se regirán por lo dispuesto en su legislación específica». En este sentido, el art. 76 LOUA, en relación con el art. 75.1.b) LOUA, prevé la posibilidad de una cesión gratuita cuando se destine a usos «declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda». En este caso, el Pleno del Ayuntamiento.

Por tanto, coincidimos con el informe conjunto de la Secretaría e Intervención Municipal en el sentido de que la cesión gratuita, desde un punto de vista procedimental o formal, a la empresa municipal y para fines de interés público no supone, en sí misma, una irregularidad.

No obstante, hay dos cuestiones que nos preocupan: la primera de ellas, está advertida en el informe de los servicios técnicos y es la relativa a la valoración que hizo de los suelos, no sobre el valor en el mercado, sino por el hipotecario, tal y como ponen de manifiesto estos servicios técnicos del Ayuntamiento, pues la justificación que se da sobre la evolución del mercado exigía tener en cuenta la menor valoración de los inmuebles. A nuestro juicio, la opción elegida -sea dicho con todos los respetos- no nos parece la más adecuada, por cuanto si se hubiera hecho la valoración de acuerdo con el mercado, la propia evolución de éste hubiera fijado el valor real de mercado. Por tanto, el riesgo bajista de la realidad del mercado no tiene por qué llevar, a nuestro juicio, a que la tasación se hiciera como hipotecaria. Téngase en cuenta que estos suelos se han conformado como garantía de unos pagos y, cualquiera que sea el valor de mercado, el hipotecario va a ser, siempre, mucho más bajo.

En segundo lugar, nos preocupa bastante que las cesiones de suelo hayan sido objeto de dación en pago como créditos fiduciarios, pues si SOVIDECU no es capaz de recuperar su situación de solvencia económica, de forma que pueda hacer frente a las deudas que tiene, sencillamente, el Ayuntamiento (SOVIDECU) perdería la titularidad de estos suelos, entregándolos como dación en pago y, en tal caso, entendemos que no entraría en funcionamiento, por no ser posible ello, la cláusula de reversibilidad.

Todo ello con la consecuencia de que, primero, se llegó a la situación técnica de concurso de acreedores de una empresa pública y, posteriormente, con la operación de suelo existe un riesgo importante de que el Ayuntamiento (SOVIDECU) pierda la titularidad del mismo y no pueda recuperarlo, terminando por ser destinado, en tal caso, a fines que nada tienen que ver con la elaboración de un Plan Municipal de Vivienda y Suelo y un Plan de Desarrollo Económico.

Además, de ocurrir todo esto, el resultado práctico sería que no se acude a un procedimiento de licitación pública de enajenación de bienes, que es lo procedente para el interés público de acuerdo con el art. 76.c) LOUA, sino que se opta, por acogerse a las excepciones que prevé este precepto, que posibilita la cesión gratuita a una entidad como SOVIDECU, quien finalmente constituye una garantía hipotecaria sobre tales bienes valorados a un precio inferior al del mercado y que conservan el riesgo de que no reviertan a la entidad. La verdad, nos parece una operación cuando menos arriesgada y que permite eludir las previsiones de la licitación pública que resultan obligatorias cuando el destinatario

es una entidad privada, como es el caso de la empresa constructora a la que, finalmente y sin licitación pública, sin cumplir los fines por los que los bienes fueron cedidos a SOVIDECU y por debajo del valor de mercado, pueden ser entregados estos bienes para saldar la deuda de esta entidad pública. De ser cierto esto, y es una hipótesis que podría darse, la gestión no podría ser más nefasta para los intereses municipales.

En definitiva y a modo de conclusión:

1. No hemos podido determinar la causa de la situación que llevó a la empresa SOVIDECU, de capital municipal, a estar incurso en el supuesto del art. 363.1.e) del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Julio, con el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

2. Aunque concluimos que lo más aconsejable es que el Patrimonio Municipal de Suelo se destine, efectivamente, a incidir en el mercado del suelo para evitar la especulación y destinarlo a la construcción de viviendas sujetas al régimen de protección pública y, en el caso de que se destine a otros fines de interés público, éstos posean la máxima concreción posible, en su delimitación, evaluación de costes y promoción de actuaciones, no podemos considerar que la cesión gratuita a una entidad pública de capital municipal para poner en marcha un programa estratégico de desarrollo local y un plan municipal de vivienda, en si misma, no sea ajustada a derecho.

No obstante, al haber utilizado la figura de la garantía hipotecaria para saldar las deudas con la empresa constructora, consideramos que existe un riesgo cierto de que, finalmente, el suelo del PMS no se destine al cumplimiento de los fines que justificaron la cesión gratuita a SOVIDECU. Ello, por cuanto que, si finalmente esta empresa no salda las deudas en cuya garantía se han ofrecido los terrenos en el plazo de 5 años, la cláusula de reversión no entraría en juego y el Ayuntamiento perdería la titularidad de estos bienes y se destinarían a fines distintos de los que justificaron la cesión a SOVIDECU.

3. La pérdida de la titularidad municipal de los terrenos con motivo de esta operación, o de otras que realice ese Ayuntamiento destinadas a garantizar la solvencia de SOVIDECU, en lugar de proceder a declarar el concurso de acreedores, supondría que las previsiones de la Secretaría e Intervención del Ayuntamiento se habían cumplido y, teniendo en cuenta el informe emitido, los miembros de la Corporación que han votado a favor de la cesión gratuita a SOVIDECU podrían tener que asumir una importante responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en los arts. 78 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 22 del Real Decreto 2569/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Cuervo de Sevilla la siguiente resolución:

Sugerencia para que, en el futuro, se eviten, en todo caso, operaciones que, desde un punto de vista jurídico formal, puedan ser aceptables, pero que, en la práctica, ponen en riesgo de desnaturalizar el objeto fundamental de todo Patrimonio Público de Suelo, que no es otro, de acuerdo con la exposición de motivos de todas las leyes sobre régimen del suelo y ordenación urbana que se han aprobado en este país y en la comunidad autónoma, que afectar las plusvalías a la colectividad, luchar contra la especulación y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, tal y como exige, como compromiso, el art. 47 de la Constitución a los poderes públicos.

Recomendación para que, de acuerdo con los principios de eficacia y el modelo de Administración al servicio de la ciudadanía que configura el art. 103.1 de la Constitución, y de buena administración, se impulse someter al Pleno de la Corporación Local la decisión de solicitar la fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía de la actividad económico financiera de SOVIDECU, a consecuencia de la cual se llega a la situación de concurso de acreedores.

Recomendación para que, ante las advertencias realizadas en su informe conjunto de la Secretaría General y de la Intervención Municipal, que no fueron atendidas por los miembros de la Corporación Local que votaron en contra del contenido del informe y no procedieron a iniciar los trámites para el concurso de acreedores, se analice con rigor la situación actual de solvencia de SOVIDECU y, de acuerdo con ello, si procede se adopten urgentemente las medidas que se consideren oportunas para evitar poner en riesgo la situación patrimonial del Ayuntamiento.

Recomendación para que, si a resultas de la operación de cesión del PMS en los términos en que se ha llevado a cabo, finalmente el municipio perdiera la titularidad del mismo, sin poder destinarlo a los fines previstos en la Ley de Suelo, previos los trámites legales oportunos, la Corporación asuma las responsabilidades a que haya lugar, de acuerdo con la normativa establecida sobre el Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

El Ayuntamiento respondió a nuestra resolución y, para esta Institución, la Alcaldía-Presidencia no consideraba que las actuaciones municipales en este caso hayan puesto en riesgo de desnaturalizar el objeto fundamental que constituye el Patrimonio Público del Suelo de afectar las plusvalías a la colectividad, luchar contra la especulación y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada. En tal sentido se señala, entre otras consideraciones, que se cumple con la finalidad prevista en la norma para este tipo de suelo, dado que el planeamiento urbanístico que le afecta prevé que el suelo que ocupan se destine a suelo industrial y ello se atiene a las previsiones del artículo 75.1.c) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. También se indica que existen distintas fórmulas jurídicas de recuperación del Patrimonio Municipal del Suelo cedido, en caso que ello resulte necesario.

En cuanto a la situación económica y financiera que presenta la sociedad de capital público SOVIDECU S.L., defendía que se han adoptado importantes decisiones destinadas, en resumen, a confeccionar la documentación legalmente requerida para la presentación de la correspondiente solicitud de concurso de acreedores para el probable caso de que en el plazo de tres meses desde la aprobación de la solicitud de precurso no se haya podido obtener acuerdo para la refinanciación de las deudas de la sociedad municipal. Se añade que, de esa manera, se procederá a la liquidación ordenada y bajo control judicial de dicha sociedad.

Por tanto, por los motivos expuestos, descartaba la Recomendación formulada y no se sometía al Pleno Municipal la decisión de solicitar la fiscalización de la Cámara de Cuentas de la actividad económico financiera de SOVIDECU.

En definitiva, entendimos que, de forma argumentada, el Ayuntamiento discrepaba con la Resolución formulada por esta Institución en el curso de la tramitación de este expediente de queja, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque dimos traslado de toda esta información al Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía a los efectos procedentes, dando así por concluida nuestra intervención en este expediente de queja.

2. 1. 5. 2. Expediente de responsabilidad patrimonial por cuestiones urbanísticas paralizado.

El interesado de la **queja 12/543** nos exponía en su escrito de queja que había construido, con las oportunas licencias urbanísticas (licencia de obras y licencia de primera utilización), amparadas en un proyecto visado por el Colegio de Arquitectos correspondiente, un edificio de dos viviendas y dos locales comerciales en el término municipal de El Puerto de Santa María (Cádiz) de acuerdo con el PGOU aprobado en 1991. Al parecer y debido a que estas licencias fueron concedidas indebidamente, según la Delegación de Cultura de la Junta de Andalucía, se le había ordenado judicialmente la demolición de estas obras, imponiéndole una pena de 6 meses de prisión y una sanción económica que, debido a su grave situación, le llevó a que le embargaran un local comercial.

Debido a la situación en la que se encontraba, había presentado una reclamación patrimonial ante el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, que aún no había sido resuelta, a pesar de que el Servicio Provincial de Recaudación había iniciado ya el procedimiento de embargo de sus bienes, por lo que temía que una vez que se embargara y se subastara la finca, el daño sería de imposible reparación.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos comunicó que iba a revisar de oficio la licencia de obras concedida al interesado, añadiendo, respecto de la posible indemnización, que no podía adelantar cuándo se concretaría, por cuanto el Servicio Municipal no puede, ante su elevado volumen y complejidad, resolver los expedientes de responsabilidad patrimonial en los plazos legalmente establecidos.

Dicho lo cual, concluimos que no cabe negar que el Ayuntamiento concedió una licencia de obras de forma irregular y, posteriormente, de primera ocupación (como acredita la propia resolución municipal por la que se acuerda la revisión de oficio de la licencia de obras concedida al reclamante) que, a pesar del requerimiento formulado al mismo para la aportación del preceptivo informe favorable de la Administración Cultural, en base a los principios de buena fe y confianza legítima, generó una innegable apariencia de legalidad de tales licencias y pudo coadyuvar al comienzo y conclusión de las obras de construcción de la que iba a constituir la vivienda familiar del reclamante.

En tal sentido y como el Ayuntamiento señalaba, el artículo 35, d) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, dispone que dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También formulamos **Recomendación** de que -dado que se nos comunicaba que resultaba inviable para el Ayuntamiento, dado su elevado volumen y complejidad, resolver los expedientes de responsabilidad patrimonial en los plazos legalmente establecidos-, por parte de la Alcaldía se realizaran las actuaciones precisas para dotar al Servicio Municipal competente de los medios personales y materiales precisos, para resolver esta grave deficiencia que viene a ocasionar un nuevo perjuicio a unos administrados que, precisamente, están demandando el reconocimiento de responsabilidad patrimonial por otras posibles actuaciones irregulares de la Corporación Municipal. Se debe dotar al Servicio correspondiente de los medios necesarios para cumplir

las funciones que tiene encomendadas en los plazos legalmente establecidos y para una mejor garantía de los derechos de la ciudadanía.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, éste nos indicaba que, aceptando su contenido, pretendía dotar al Negociado de Asesoría Jurídica de la Policía Local de los medios necesarios para ello, añadiendo que, cuando se adopte la solución idónea, se nos dará traslado de las actuaciones desarrolladas a tal fin. Por ello, procedimos a suspender nuestras actuaciones en el citado expediente de queja.

No obstante, ya en el último trimestre del año, el interesado se volvió a dirigir a nosotros para comunicarnos, en síntesis, que su expediente de responsabilidad patrimonial seguía sin ser resuelto, por lo que volvimos a dirigirnos al Ayuntamiento para que nos indicara el plazo aproximado en que, sin nuevas dilaciones, podía ser resuelto en el sentido que procediera, el expediente de responsabilidad patrimonial del interesado, dados los perjuicios que esta demora le está suponiendo.

A la fecha de cierre de este Informe, continuamos nuestras actuaciones con el Ayuntamiento.

2. 1. 5. 3. Obra con licencia, aunque no puede ejecutarla por apropiación por tercero de terreno municipal.

La interesada de la **queja 12/744** nos exponía que, desde el año 2004, tiene concedida licencia de obra de apertura de garaje a su propiedad situada en una urbanización del municipio sevillano de Palomares del Río, pero no ha podido llevar a cabo las obras autorizadas por cuanto la propiedad de otra parcela se ha apropiado y vallado parte del citado terreno, impidiendo de esta forma que sea viable para la afectada la ejecución de la obra para la que cuenta con licencia municipal.

Tras admitir a trámite la queja y recibir el informe del Ayuntamiento de Palomares del Río, trasladamos a éste nuestras consideraciones, por cuanto –a juicio de esta Institución-, durante años, el Ayuntamiento ha incurrido en una clara dejación de competencia en lo que concierne a la defensa de su patrimonio.

Es evidente que, con independencia de que, finalmente, el terreno en cuestión sea, o no, de titularidad municipal, a cuyos efectos, por fin, mediante resolución ..., de 13 de Diciembre, se adoptan las medidas que deberían haberse adoptado hace bastante tiempo, que es investigar de oficio la titularidad del terreno en cuestión, lo cierto es que han autorizado sucesivamente el cultivo privado del terreno, la salida de una vivienda privatizando su uso e, incluso, han intentado la conciliación para que estos vecinos lo utilicen con exclusión del resto de la vecindad, considerando que la intervención no era otra que *“no perjudicar los intereses de los vecinos”*.

De ello se desprende que no les preocupaba, en absoluto, que se perjudicaran los intereses municipales, es decir de toda la vecindad, con motivo de la privatización de este bien presuntamente patrimonial o demanial (desconocemos la calificación que tendría, de acuerdo con la normativa del Plan).

Por ello, formulamos a la Alcaldía-Presidencia **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 51.1 de la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que establece que «Las Entidades Locales tienen la obligación de conservar, proteger y mejorar sus bienes», así como del contenido del art. 66 de la citada norma, respecto de la recuperación de oficio de los bienes de titularidad

municipal, toda vez que, en el caso que nos ocupa, se trata de un bien de los que integran el patrimonio público local, de acuerdo con lo establecido en el art. 74.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

También formulamos **Recomendación** con objeto de que se adopten las medidas oportunas con objeto de impulsar la tramitación del expediente de investigación de oficio de la titularidad del bien prestando toda la cooperación que sea necesaria a los servicios de la Diputación Provincial, así como **Sugerencia** para que, en el caso de que, finalmente y una vez ultimado el correspondiente expediente, el terreno en cuestión fuera de titularidad municipal y no se considerara necesario o idóneo para los fines de la Corporación Local y siempre de acuerdo con el contenido del art. 16 y ss. de la citada Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, se realice una mediación por parte de ese Ayuntamiento a fin de que, sin menoscabar los intereses públicos, se puedan atender, si ello es posible, las necesidades de los distintos interesados en utilizar estos terrenos. Ello sin perjuicio, lógicamente, de la contribución económica que, como consecuencia del cambio de titularidad y/o uso y aprovechamiento de este suelo, sea exigible legalmente a estos por acceder a la titularidad del suelo o disfrutar de su utilización o aprovechamiento.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento se nos daba cuenta del acuerdo municipal por el que se declaraba la pertenencia al patrimonio público del terreno en cuestión y de la interposición de acciones judiciales para su defensa, encomendando a los Servicios Jurídicos de la Diputación Provincial de Sevilla, la defensa jurídica y la representación de los intereses municipales en este procedimiento.

Entendimos que el citado acuerdo municipal suponía la aceptación de la Resolución formulada por esta Institución y cabía estimar que, una vez concluido el procedimiento judicial que se iba a incoar, se podrá abordar, en caso de ratificarse la pertenencia del terreno al patrimonio municipal, el problema de accesos a la finca de su propiedad que afectaba a la interesada.

Por tanto, dado que el procedimiento judicial supone necesariamente un amplio lapso temporal y que esta Institución debe suspender sus actuaciones en aquellos asuntos sometidos a conocimiento judicial, procedimos a suspender nuestras actuaciones en este expediente de queja.

2. 2. Vivienda.

2. 2. 1. Necesidad de vivienda.

La **queja 11/5135** la presentó una pareja de jubilados que nos narraban la situación en la que vivían: sus únicos ingresos eran los que percibían por la pensión de jubilación del marido, de 670 euros mensuales, de los que tenían que pagar la renta mensual del alquiler de la vivienda que constituía su domicilio (425 euros), y para la que recibían la ayuda económica de un hijo que en fechas recientes había fallecido, por lo que no habían podido pagar la renta del último mes. Llevaban doce años solicitando la adjudicación de una vivienda de segunda adjudicación, tanto en EPSA como en los Servicios Sociales Comunitarios dependientes del Ayuntamiento de Sevilla, sin éxito alguno, aunque en una ocasión les ofrecieron una vivienda que, aseguraba, no guardaba las condiciones mínimas de habitabilidad, por lo que la rechazaron. Nos constaba, igualmente, que se habían inscrito en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de EMVISESA.

Admitimos a trámite la queja dada la situación de precariedad económica que se desprendía del escrito, por lo que interesamos el preceptivo informe al Ayuntamiento de Sevilla, que en su respuesta nos relataba todas las actuaciones que habían realizado con la unidad familiar los Servicios Sociales. A la unidad familiar se le había puntuado con 318 puntos en el baremo para tener acceso a una vivienda de segunda ocupación, todos los datos estaban actualizados (necesitaba una vivienda de dos habitaciones, situada en planta baja o con ascensor –la mujer tenía una prótesis de cadera y no podía subir o bajar escaleras-), pero no eran suficientes para poder obtener una de las que se encontraban vacías. También se había informado a la familia de las posibles promociones que podría acceder a través de EMVISESA y EPSA.

Como otro ejemplo de necesidad de vivienda que nos llega podemos citar la **queja 11/5607**, en la que la interesada nos expone que lleva desde el año 2006 solicitando del Ayuntamiento cordobés de Cabra la adjudicación de una vivienda de promoción pública con una renta de alquiler adecuada a sus circunstancias económicas y familiares, pues tiene pareja y dos hijos de 8 y 9 años de edad. Asegura, en este sentido, que las viviendas que van quedando vacantes en la localidad son adjudicadas a otras unidades familiares que no presentan la misma necesidad que la suya.

Al parecer, la vivienda en la que actualmente se encuentran en régimen de alquiler no guarda las condiciones mínimas de habitabilidad, llegando incluso a entrar agua por la techumbre cuando llueve, lo que podría afectar a la instalación eléctrica y poner en peligro su integridad física. Además, la cuantía de la renta mensual, teniendo en cuenta los escasos –en algunos momentos inexistentes- ingresos económicos de esta familia, agrava aún más su situación, resultándole cada vez más difícil abonarla.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó lo siguiente: *“La Sra. ..., en la relación ordenada, según baremación, de solicitudes para adjudicación de estas viviendas, aprobada y publicada en el mes de octubre de 2011, aparece en el orden número sexto. Las dos únicas viviendas que recientemente se han propuesto a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, para su adjudicación, son lógicamente para los dos solicitantes que aparecen primeros en la citada lista ordenada”*.

Por ello, entendimos que no eran precisas nuevas actuaciones en esta queja por cuanto, desafortunadamente, el número de viviendas de este tipo que están disponibles para poder adjudicar es muy inferior al número de solicitudes que actualmente se están presentando (el propio Alcalde cita en su informe *“dada la situación de crisis en la que nos encontramos, el número de solicitantes se ha duplicado con respecto al del año pasado”*). Aún así, transmitidos en estos casos a los interesados nuestro pesar por el hecho de que hasta el momento no hayan podido acceder a una vivienda que puedan sufragar con sus escasos recursos económicos.

La interesada de la **queja 11/5923** nos exponía que tuvo que abandonar su vivienda, que compartía con quien, en esos momentos, era su pareja, para ser acogida por sus padres, debido a la situación de violencia de género que sufría. Había realizado un itinerario personalizado de intervención profesional en el Instituto Andaluz de la Mujer. Había solicitado en varias ocasiones la adjudicación de una vivienda protegida adecuada a sus circunstancias socioeconómicas, sin éxito hasta aquel momento. Además, la vivienda que tuvo que abandonar, según parecía deducirse de su escrito, estaba adjudicada a su ex pareja.

Había presentado solicitud de adjudicación de vivienda en régimen de alquiler, en la Empresa Pública de Suelo de Andalucía en Córdoba, en Febrero de 2007 y Marzo y Julio de 2009. También nos remitía copia de un certificado de la Delegación Provincial de la,

entonces, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, indicando que la interesada estaba incluida en el Programa “*Espacios Positivos de Igualdad*”, dentro de la Medida de Atención a Mujeres en Situación Límite.

Debido a esta situación de precariedad, admitimos a trámite la queja e interesamos el preceptivo informe a EPSA, en especial sobre la inseguridad jurídica que generaba a la interesada la ausencia de unas bases o baremos públicos que permitieran determinar la situación de los solicitantes de viviendas de promoción pública o segunda adjudicación. Como respuesta, EPSA nos comunicó que en Diciembre de 2011 le fue adjudicada una vivienda a la interesada en la barriada Las Palmeras de Córdoba, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema de la interesada estaba solucionado.

Tramitamos la **queja 12/1230** ante la denuncia que nos efectuaba una familia que residía en una vivienda en deficiente estado de conservación, que era de titularidad municipal y que venía siendo su domicilio. El Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) la cedió en su momento de forma provisional, pese a lo cual se había ido dilatando en el tiempo sin darle otra alternativa. La vivienda, según parecía, no guardaba las mínimas condiciones de habitabilidad y estaba ubicada en una zona declarada fuera de ordenación, encontrándose afectada por insectos y roedores.

En relación con este mismo asunto y a instancias de la misma interesada, ya se tramitó en esta Institución la **queja 10/1648**, en la que se constató que el problema seguía persistiendo. Aquél expediente de queja, sin embargo, fue archivado pues, a tenor del informe entonces emitido, el problema iba a ser solucionado. En concreto, la Delegación Municipal de Vivienda emitió un informe, de 16 de Julio de 2010, en el que se indicaba lo siguiente:

“En relación con el escrito de queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz ... presentado por D^a. ..., en relación con las precarias condiciones de la vivienda de propiedad municipal sita en ... de esta localidad, le comunico que por esta Corporación se realizarán las actuaciones oportunas para reparar la vivienda al objeto de servir a su destino en adecuadas condiciones de habitabilidad, sin perjuicio en todo caso, de que por la interesada se lleven a cabo las gestiones tendentes a la adquisición o adjudicación definitiva de una vivienda, debiendo a tal fin inscribirse en el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida”.

Sin embargo, ninguna de estas actuaciones, al menos hasta ese momento, se había llevado a cabo, por lo que el grave problema de esta unidad familiar -en cuanto a la vivienda que ocupan- seguía siendo el mismo, pese a que el Ayuntamiento era consciente de la situación y pese a tratarse de un inmueble de titularidad municipal situado en una zona calificada como de fuera de ordenación.

Tras recibir el informe, pudimos verificar que el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra se había limitado a remitirnos, una vez más, un informe de los Servicios Sociales en el que, lejos de afrontar el problema de vivienda que presentaba esta unidad familiar desde el año 2009, se constataba que dicho problema existía y que era de extrema gravedad, y se ponía a disposición “*para colaboración en las directrices a seguir, propuestas ... por la Delegación Municipal de la Vivienda de la localidad*”.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra **Recomendación** para que se procediera, con carácter de urgencia y al amparo de los artículos 103 de la Constitución Española (CE), 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común (LRJPAC), 7 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y 5 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), a mantener una reunión de coordinación entre los Servicios Sociales municipales y los responsables de la Delegación Municipal de Vivienda o área competente, con objeto de tratar el problema de vivienda de la unidad familiar de la promotora de esta queja y activar los mecanismos de solución pertinentes, ya fuera ejecutando las obras necesarias para dotar de dignidad y habitabilidad a este inmueble (siempre dentro del régimen legal de fuera de ordenación que resulte aplicable), ya adjudicando otra vivienda del parque residencial público adaptada a la situación socioeconómica de esta familia, o adoptando cualquier otra medida o solución alternativa que se considerara más adecuada.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal establecido en el artículo 155.1 de la LOUA, de los propietarios de edificios de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Dicho deber legal debe entenderse e interpretarse, en el presente caso, de conformidad con el régimen de fuera de ordenación que resulte aplicable, todo ello en lo que respecta a la vivienda en cuestión y para el caso de que siguiera siendo destinada a domicilio habitual y permanente de la familia de la interesada en la queja o de cualquier otra familia.

Ello, por cuando que el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra no puede desentenderse de sus obligaciones como propietario de la vivienda cedida a la interesada en esta queja, pues dicha vivienda debía poseer unas mínimas condiciones de dignidad y habitabilidad en los términos del artículo 155 de la LOUA, al menos mientras permaneciera ocupada con la autorización del Ayuntamiento como domicilio habitual y permanente de una familia. Lo contrario supondría un incumplimiento de dicho precepto que, en cualquier caso, resulta exigible y de obligado cumplimiento para todos los propietarios, no siendo admisible que la propia Administración incumpla unas obligaciones que, en otros casos, sí exige a otros titulares de inmuebles.

Como última respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que se había procedido a reparar la instalación eléctrica de la vivienda, que se había incluido a la unidad familiar en el proceso para adjudicarle, *“con carácter preferencial por urgencia social”*, una vivienda de promoción pública que quedara vacante, con las debidas condiciones de habitabilidad y adecuada al número de miembros que constituía la unidad familiar, en cualquier zona donde existiera disponibilidad en el municipio y, en el caso de que dicha adjudicación se retrasara, se procedería a la reparación e impermeabilización de la vivienda que ocupaban en aquellos momentos. Con ello, entendiendo que el problema que acuciaba a la unidad familiar se encontraba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Esta Institución viene constatando, en los últimos años y por ello abrimos de oficio la **queja 12/540**, un creciente aumento de la demanda de vivienda de personas que forman parte de aquellas capas de la población andaluza que se encuentran, por distintas circunstancias, en situación de exclusión social. Se trata, en la mayoría de los casos, de unidades familiares con ingresos económicos muy escasos, que les impiden acceder en condiciones normales a las viviendas protegidas que, con carácter habitual, se vienen promoviendo en Andalucía; esto es, viviendas en propiedad de régimen general, de régimen especial, de iniciativa municipal o autonómica, o viviendas en alquiler de renta básica o en alquiler con opción a compra, pues en todos los casos los índices de IPREM exigidos son

inalcanzables para personas que subsisten con lo mínimo y son usuarias habituales de los Servicios Sociales.

La Exposición de Motivos del Decreto 395/2008, de 24 de Junio, por el que aprobaba el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, se refería a este tipo de familias como aquellas *“con especiales dificultades sociales para el acceso a la vivienda, ya sea por su escaso nivel de ingresos o por encontrarse en riesgo de exclusión social”*.

Se establece, adicionalmente, que en las promociones acogidas a este programa, se reserve el 30% de las viviendas para adjudicarlas a familias indicadas, destinándose el resto a familias cuyos ingresos no superen 2,5 veces el IPREM, con el fin de fomentar la integración y cohesión social.

Asimismo, el artículo 60 del Plan Concertado establece, entre otras cuestiones, que las viviendas de este tipo deberán ser promovidas sobre suelo público, por promotor público, o privado cuando actúe por concesión administrativa, y su régimen de uso será el alquiler, aunque excepcionalmente quepa la adjudicación en régimen de propiedad. También dice este precepto que estas viviendas podrán ser puestas a disposición del Ayuntamiento respectivo, o de la correspondiente entidad sin ánimo de lucro, para su gestión en alquiler, en los términos que se prevean en los convenios a suscribir, las circunstancias sociales y familiares de las personas destinatarias expresadas en los correspondientes informes de los servicios sociales.

Por otra parte, consta en el artículo 61 del Plan Concertado que estas viviendas se financiarán en su totalidad con fondos públicos procedentes de la Comunidad Autónoma o, en su caso, complementando la financiación cualificada establecida en el Plan Estatal para viviendas en alquiler a 25 años, de régimen especial.

Por otro lado, el Plan Concertado, en sus artículos 63 y siguientes, incluye los que denomina *“Alojamientos de Promoción Pública”* para personas con riesgo de exclusión social, que deben ser promovidos sobre suelo público y que tienen por objeto facilitar el acceso a un alojamiento protegido en régimen de alquiler de renta básica a veinticinco años, a ocupantes con especiales dificultades cuyos ingresos no superen el IPREM o que, superando dicho nivel de ingresos, se encuentren en situación de exclusión social por la imposibilidad de acceso a una vivienda.

Pues bien, ante la creciente demanda de viviendas por personas en riesgo de exclusión social durante los últimos años, como se ha expuesto al inicio de este escrito, hemos considerado oportuno interesarnos ante la Dirección General de Vivienda por el número de promociones y, dentro de éstas, por el número de viviendas de promoción pública para la integración social y de alojamientos de promoción pública para personas con riesgo de exclusión social, que se hayan calificado en Andalucía de forma provisional y, en su caso, definitivamente, al amparo del vigente Plan Concertado 2008-2012, indicando las provincias y los municipios en los que se hayan llevado a cabo estas promociones, así como cualquier otra información que pueda resultar relevante, como, concretamente, que promotores se han hecho cargo de poner en marcha estas promociones de viviendas.

Ello, con objeto de hacer una valoración sobre la entidad de ejecución de este tipo de viviendas a la luz de las previsiones del reiterado Plan Concertado y en consonancia con las circunstancias existentes al momento de su redacción y con las circunstancias que actualmente rodean el ejercicio del derecho a la vivienda por estas capas de población a que nos referimos. Se trata de evaluar el compromiso real y efectivo que las Administraciones Públicas de Andalucía han asumido a la hora de responder a la necesidad

de disfrutar del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada de un amplio sector de la población de Andalucía.

Pues bien, desde la Dirección General de Vivienda se nos ha informado (en oficio de 17 de Febrero de 2012) que, en los años de vigencia del Plan Concertado 2008-2012, se han calificado provisionalmente un total de 1.108 viviendas para la integración social (de las cuales el 30% se destina a colectivos en riesgo de exclusión social) y 174 alojamientos protegidos. De este número total, se tiene constancia por la Dirección General de Vivienda que han sido definitivamente calificadas 174 viviendas, significando lo siguiente:

“En todos los casos se trata de promotores públicos, aunque el Plan Concertado posibilita la promoción privada en estos programas siempre que actúen por concesión administrativa.

Puesto que desde julio de 2010 la competencia para calificar provisionalmente corresponde a los ayuntamientos, es posible que existan promociones cuya calificación provisional no haya sido hasta la fecha comunicada a la correspondiente Delegación Provincial de esta Consejería a efectos de iniciar los trámites para su financiación”.

Por tanto, nos dirigimos al Presidente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias trasladándole nuestras consideraciones, pues llama la atención una circunstancia que se desprende a simple vista del análisis de los datos que nos ha facilitado la Dirección General de Vivienda: no se ha promovido ni una sola vivienda para la integración social, ni un solo alojamiento protegido, en las provincias de Jaén, Granada y Córdoba durante los años de vigencia del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012.

Estas cifras se encuentran muy por debajo de las previsiones del Pacto Andaluz por la Vivienda, de 13 de Diciembre de 2007, en el que fijaba de forma orientativa una cifra de 10.000 viviendas para hogares con ingresos inferiores al IPREM.

Aunque esta Institución no es ajena a las dificultades por las que están atravesando las Administraciones Públicas en nuestro país, singularmente las entidades locales, nos parece insuficiente el número de viviendas de esta naturaleza que se han promovido en nuestra Comunidad Autónoma durante los años 2009-2011, años en los que ha crecido especialmente la demanda de este tipo de viviendas, como consecuencia de los efectos de la crisis económica, de las crecientes tasas de desempleo y de las dificultades que las familias se están encontrando a la hora de acceder a una vivienda digna y adecuada, ejercitando así un derecho previsto constitucional y estatutariamente.

En fin, después de hacer una valoración del ámbito competencial de la Administración Local en relación con el derecho constitucional a acceder a una vivienda digna y adecuada, formulamos las siguientes **Sugerencias**:

a) Desde la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) se haga llegar a los Ayuntamientos de Andalucía, por el medio que se considere oportuno, la necesidad de ejercitar las competencias legales y reglamentarias que les atribuyen tanto la LOUA como la LRDVA, para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada a aquellos sectores de la ciudadanía que menos recursos tienen y que, por diferentes motivos, no pueden acceder a una vivienda, ya sea de promoción libre, ya sea protegida, fomentando, especialmente, la promoción de viviendas para la integración social, así como alojamientos transitorios, de forma integrada en el conjunto de la ciudad y evitando la concentración excesiva de este tipo de viviendas.

b) Desde la FAMP, en vista de que nos encontramos en el último año de vigencia del Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008- 2012, se promueva, en los foros o ámbitos que se considere oportuno, el debate entre los municipios andaluces con objeto de hacer una valoración de la efectividad del derecho a la vivienda de las capas más desfavorecidas de la población de nuestra Comunidad, con el fin de proponer medidas futuras para llevar a cabo el mandato del artículo 47 de la CE, promoviendo las condiciones necesarias y estableciendo las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para evitar la especulación.

c) Teniendo en cuenta las limitaciones, se someta a la consideración de esa Federación Andaluza de Municipios y Provincias el que, si bien es cierto que desde unas limitaciones presupuestarias de todos conocidas, es necesario atender a amplios sectores de la población que, sin encontrarse en una situación de exclusión social, se ven expulsados del mercado libre de la vivienda, no teniendo otra alternativa, para disfrutar del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, que acceder a una vivienda protegida, ello no traiga como consecuencia que se abandone, de plano, la construcción de viviendas destinadas a personas en situación de exclusión social, por más que sabemos que ello implica realizar una inversión de los poderes públicos que no es fácil de recuperar, como ocurre con las viviendas protegidas adquiridas en régimen de venta.

En definitiva, la incidencia de la crisis económica en los presupuestos autonómico y local no debe conducir a dejar completamente de lado el dar una respuesta, por limitada que sea, al colectivo que se encuentra en situación de exclusión social.

En la respuesta que nos remitió la FAMP nos informaba que se ha remitido a todos los Ayuntamientos andaluces una circular en el sentido expuesto en nuestra Resolución, por lo que entendimos que se había aceptado nuestra resolución, indicándonos, además, que para la efectividad de las políticas de vivienda a las que nos referimos es necesario disponer de la financiación que permita la ejecución del planeamiento, siendo para ello imprescindible la coordinación entre las Administración estatal y autonómica, que son las encargadas de disponer los fondos precisos para hacer efectivas las promociones de integración social.

Por ello, en el escrito que dirigimos tanto a la FAMP, como a la Dirección General de Vivienda de la Consejería de Fomento y Vivienda les trasladamos que, no obstante la importancia que ostenta la posición de los entes locales en la promoción de este tipo de viviendas, creemos que desde la Consejería deben tenerse en cuenta estos datos, desde una perspectiva autonómica, de cara a la redacción del Plan de Vivienda que, en su momento, sustituya al vigente Plan Concertado, pues como decimos en nuestra Resolución a la FAMP, la incidencia de la crisis económica en los presupuestos no debe conducir a dejar completamente de lado el dar una respuesta, por limitada que sea, al colectivo que se encuentra en situación de exclusión social.

En definitiva, hemos trasladado a la Consejería la conveniencia de que se tengan en cuenta todas estas circunstancias para, en lo sucesivo, y dentro de las posibilidades existentes, adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada a aquellos sectores de la ciudadanía que menos recursos tienen y que, por diferentes motivos, no pueden acceder a una vivienda, ya sea de promoción libre, ya sea protegida, fomentando, especialmente, la promoción de viviendas para la integración social, así como alojamientos transitorios, de forma integrada en el conjunto de la ciudad y evitando la concentración excesiva de este tipo de viviendas. Creemos, en esta línea, que la

situación de demanda exige un esfuerzo de los poderes públicos para la promoción de este tipo de viviendas.

La interesada de la **queja 12/5195** nos exponía que, en Mayo de 2009, firmó un contrato de arrendamiento de una vivienda protegida de EMVISESA. El plazo de duración del alquiler previsto en dicho contrato era de dos años, de conformidad con lo establecido en el Decreto 243/1995, a contar a partir del 20 de Diciembre de 2010, prorrogable por años sucesivos *“siempre que el arrendatario mantenga sus circunstancias personales, familiares y económicas, con las exigencias establecidas por la Legislación y Reglamento de Viviendas de Protección Oficial”*. En el momento presentar el escrito de queja, estando próximo a cumplirse el plazo inicial de dos años previsto en el contrato, la interesada nos decía que había recibido una comunicación de EMVISESA indicándole que no se iba a proceder a la renovación del contrato de arrendamiento, por lo que se le requería para que, con fecha 20 de Diciembre de 2012, dejara libre y expedita la vivienda arrendada e hiciera entrega de las llaves.

En el informe que nos remitió el Ayuntamiento de Sevilla, se desprendía que existía, en aquellos momentos, una deuda pendiente de pago de 3.465,91 euros –la primera comunicación que le remitió con la deuda pendiente era de 1.911,19 euros-, que una empresa especializada en instalaciones eléctricas había verificado que tenía *“enganchado ilegalmente el suministro eléctrico”*, que *“en relación a esta inquilina se han recibido denuncias por problemas de convivencia, destrozos efectuados en las zonas comunes por las personas a su cargo, realquiler de la plaza de aparcamiento, etc”*, lo que había llevado a la dirección de la empresa a acordar la no renovación del contrato de arrendamiento, que se le comunicó a la interesada en su día.

A la vista del contenido de este informe, trasladamos al Ayuntamiento de Sevilla que esta Institución siempre ha compartido el criterio de que las personas arrendatarias de viviendas protegidas deben asumir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos y mantener un comportamiento respetuoso con los otros vecinos del inmueble, de forma que se facilite la convivencia entre los residentes. Esto por cuanto el estatuto de ciudadano exige, y demanda, que al mismo tiempo que se es sujeto de derechos se deben asumir las correlativas obligaciones que se derivan del correcto ejercicio de aquellos.

No obstante, también manifestábamos que conocíamos que, no en pocas ocasiones, la precariedad económica en la que muchas familias y personas han devenido como consecuencia de la dura crisis económica que nos está afectando, ha tenido como consecuencia que bastantes inquilinos, hasta hace poco cumplidores de sus obligaciones como arrendatarios, hayan terminado en la imposibilidad de asumir las mismas en los términos en los que se firmaron los contratos.

Por otro lado y como consecuencia de la precariedad social que justificaron que las familias adjudicatarias de las viviendas fueran seleccionadas como beneficiarias, sabemos que a la dificultad que conlleva asumir las obligaciones económicas derivadas de los contratos se añaden, por motivos del perfil y características sociales que, a veces, concurren en los adjudicatarios, se añaden dificultades a la hora de afrontar las obligaciones relacionadas con el mantenimiento y conservación de las viviendas y los elementos comunes, y de observar un correcto comportamiento con los vecinos por parte de las familias o de algunos de sus miembros. Es decir, en no pocas ocasiones a la precariedad económica se viene a añadir la precariedad social.

Todo este cúmulo de circunstancias que, con cierta frecuencia, se producen en viviendas pertenecientes al patrimonio público de viviendas, exigen –hecho que esta Institución viene verificando en diversas quejas iniciadas a instancia de parte, de oficio y en

los Informes Especiales- que, paralelamente a la programación de la ejecución y entrega de las viviendas protegidas, se pongan en marcha programas de tutela social destinados a facilitar información y realizar un acompañamiento de estas familias. Servicios que deben ser prestados por profesionales con formación y perfil adecuado para ello, que puedan facilitar y garantizar la inserción social de las personas beneficiarias de estas viviendas.

Sabemos que ello no está exento de complejidad y requiere, también, un coste económico importante a medio y largo plazo, pero es la vía que permite la normalización de las familias adjudicatarias de estos inmuebles y la rentabilidad social de la promoción, evitando que estos inmuebles terminen siendo un gueto o que el desahucio acabe por originar una nueva demanda de vivienda, pues toda persona tiene el derecho irrenunciable, que los poderes públicos deben garantizar conforme al art. 47 de la Constitución, a acceder y disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En fin, lo que deseamos transmitir es que aunque hacer cumplir las obligaciones económicas derivadas de los contratos de arrendamiento, aun en el supuesto de que guarden la adecuada proporcionalidad con los medios de que disponen las unidades familiares, así como las obligaciones derivadas del buen uso de los propios inmuebles, sus elementos comunes y el respeto a las demás personas que residen en el inmueble, es un derecho y una exigencia de las Administraciones titulares de esos inmuebles exige también, en muchas ocasiones, una intervención social y educativa destinada a conseguir la normalización de las familias, o de algunos de sus miembros, que presenten un perfil más problemático.

En el caso que nos ocupa, se trata de una familia, compuesta por la interesada y cuatro hijos menores, que, según manifiesta ella, el padre de los mismos no les pasa pensión alimenticia, por lo que, al parecer, la situación económica de la unidad familiar es bastante precaria para afrontar las necesidades de la familia y las obligaciones derivadas del contrato.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** en el sentido de que, dada la precariedad y circunstancias que afectaban a esta familia, se estudie la posibilidad de regularizar su situación en lo que concierne a las obligaciones económicas derivadas del contrato de arrendamiento, reconsiderando, con criterios de proporcionalidad y en relación con los ingresos y gastos que necesita la unidad familiar para hacer frente a sus necesidades, la renta que mensualmente debe abonar.

Alternativamente, para el caso de que, por la tipología de la promoción de viviendas, ello no fuera posible, se estudie la posibilidad de ofrecerle otra vivienda del parque público que reúna las debidas condiciones de dignidad y adecuación y, en todo caso, se adapte a las circunstancias y necesidades de la unidad familiar.

En todo caso creemos que los Servicios Sociales del Ayuntamiento deben ponerse en contacto con esta familia a fin de informar, asesorar y, en su caso, tutelar la normalización de la misma en lo que concierne a las relaciones de vecindad y mantenimiento de elementos comunes del inmueble, no sólo con ocasión de la situación objeto de esta queja sino, también, con vistas a futuras adjudicaciones.

En cualquiera de los supuestos por los que se opte, consideramos imprescindible que se prevean medidas de tutela social a fin de facilitar que la unidad familiar pueda normalizar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato y hacer un uso adecuado de los elementos comunes y respetar las relaciones con el entorno vecinal.

De la respuesta que recibimos del Ayuntamiento de Sevilla, éste, a través de EMVISESA, resultó que habían procedido tal y como sugeríamos, es decir, solicitando a los Servicios de Emergencia Social del Ayuntamiento de Sevilla un informe de la situación personal y económica de su familia, con carácter previo, para poder, de forma coordinada con los Servicios de Bienestar Social, lograr una solución a la situación problemática que presenta su caso.

Por ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución pues se estaban llevando a cabo actuaciones coordinadas entre dicha empresa municipal y los servicios sociales para tratar de dar una solución a la problemática de vivienda de esta familia. Somos conscientes, en este sentido, de la importancia que la familia se involucre y colabore para lograr una solución, y por ello valoramos muy positivamente la coordinación de actuaciones entre EMVISESA y los Servicios Sociales, pues como ya decíamos en nuestra Sugerencia, son fundamentales las medidas de tutela social en casos como el de esta familia.

2. 2. 2. Procedimiento de adjudicación de viviendas.

Abrimos de oficio la **queja 12/274** al comprobar que la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (en adelante, LRDVA, publicada en el BOJA núm. 54, de 19 de Marzo de 2010), establece en su artículo 13 la obligación que tienen los Ayuntamientos de elaborar y aprobar, de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general, sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo. Una vez aprobados estos planes, deben ser remitidos a la Consejería con competencias en materia de vivienda, en este caso la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Estos planes municipales se configuran como una pieza fundamental en la política de vivienda de las Administraciones Públicas de Andalucía, toda vez que van a determinar las necesidades de vivienda de las familias y residentes en cada municipio, al objeto de concretar la definición y cuantificación de actuaciones protegidas que se deban promover y las solicitudes e intervenciones públicas que se deban llevar a cabo. Y, por ello, es fundamental la coordinación que estos planes deben tener, en la fase de elaboración, con los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida –a partir de los cuales se van a determinar las necesidades de vivienda- y también, en fase de ejecución y desarrollo, con el planeamiento urbanístico general, que se realizará en coherencia con el contenido de los planes municipales de vivienda y suelo.

Según el apartado 2 de la disposición final segunda de LRDVA, el plazo en el que los Ayuntamientos deben aprobar los citados planes municipales de vivienda y suelo es el de dos años contados desde la entrada en vigor de la propia Ley, que se produjo al día siguiente de su publicación en el BOJA, a tenor de lo establecido en su disposición final cuarta.

En vista de que el plazo legal para aprobar estos planes por los Ayuntamientos finalizaba el 20 de Marzo de 2012, consideramos oportuno interesarnos ante la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, con carácter general, por el nivel de cumplimiento que hasta el momento presente se ha venido dando de esta obligación legal, por lo que solicitamos informe a la Dirección General de Vivienda sobre el número de ayuntamientos que hubieran enviado sus planes municipales de vivienda y suelo debidamente aprobados.

Como respuesta, la Dirección General de Vivienda nos informó que, a fecha de 15 de Febrero de 2012, únicamente los municipios de Córdoba, Sevilla y Jerez de la Frontera *“han dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Reguladora del*

Derecho a la Vivienda, ultimando la redacción, aprobando y remitiendo a esta Consejería sus Planes Municipales de Vivienda y Suelo”. Asimismo, también nos señaló que “Por otra parte, con el fin de orientar y facilitar a los Ayuntamientos en la redacción en los referidos Planes, por esta Consejería se ha formulado una “Guía metodológica para la elaboración de los PMVS”, documento que se puede consultar en el apartado de vivienda de la Web de la Consejería”.

Habida cuenta de que únicamente 3 de los 771 municipios de Andalucía habían dado cumplimiento a esta obligación legal, nos pareció oportuno, en vista de la trascendencia que los planes municipales de vivienda y suelo tienen en la política de vivienda de las Administraciones Públicas en la forma en que está redactado el derecho a la vivienda en la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, requerir la colaboración de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias con objeto de recordar a todos los municipios andaluces, salvo los 3 indicados, la necesidad de dar cumplimiento a esta obligación legal, con objeto de que redactaran y aprobaran los indicados Planes.

No en vano, la reciente Ley 2/2012, de 30 de Enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía), contiene varias referencias a los planes municipales de vivienda y suelo que reflejan la importancia capital que se le concede como instrumento vertebrador de las políticas de vivienda y urbanísticas de las Administraciones Públicas en Andalucía. Así, por ejemplo, el párrafo duodécimo del apartado III de la Exposición de Motivos de la citada Ley 2/2012, indica lo siguiente:

“No obstante, la presente modificación conecta las previsiones del planeamiento urbanístico con la figura de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo, que conforme a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, deben elaborarse y aprobarse de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general”.

Por ello, formulamos a su Presidente **Sugerencia** para que, desde la FAMP, se hiciera llegar a todos los Ayuntamientos de Andalucía, excepto Sevilla, Córdoba y Jerez de la Frontera, la necesidad de dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 13 de la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, de elaborar y aprobar, de forma coordinada con el planeamiento urbanístico general y con los datos de demanda que se extraigan de los Registros Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida, sus correspondientes planes municipales de vivienda y suelo, remitiéndolos posteriormente a la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda. También formulamos **Sugerencia** para que, a los efectos de facilitar y orientar a los Ayuntamientos en el cumplimiento de esta obligación legal, se pusiera en su conocimiento la existencia de una “Guía metodológica para la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo”, elaborada por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y que podían consultar en el apartado de vivienda de su página web.

De la respuesta que nos remitió al FAMP entendimos que se había aceptado nuestra resolución pues, a tal efecto, habían remitido una circular a los gobiernos locales andaluces en el sentido expuesto por nuestra resolución con objeto de recordar la necesidad de dar cumplimiento a la obligación legal citada, así como, también, recordar la existencia de una “Guía metodológica para la elaboración de los Planes Municipales de Vivienda y Suelo”, elaborado por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la presente queja.

Esta Institución, preocupada por la puesta en marcha de todos aquellos instrumentos y mecanismos legales y reglamentarios destinados a facilitar y hacer efectivo

el ejercicio del derecho constitucional y estatutario de acceso a una vivienda, abrió de oficio la **queja 12/325** con objeto de conocer si, al tiempo de iniciar esta actuación, había todavía municipios que no habían constituido y puesto en marcha su Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida y, en tales casos, cuáles habían sido, o iban a ser, las medidas adoptadas por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda para exigir el cumplimiento de tal obligación legal.

Debe significarse, en tal sentido, que la Ley 1/2010, de 1 de Marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (en adelante, LRDVA), establece que uno de los requisitos que han de reunir las personas que quieren ejercer este derecho es el de estar inscritas en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida.

Dicho Registro, según el artículo 16 de la citada Ley, es el instrumento básico para la determinación de las personas solicitantes de vivienda protegida, siendo recientemente aprobado el Decreto 1/2012, de 10 de Enero, por el que se aprobó el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modificó el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, el apartado 2 del reiterado artículo 16 de la LRDVA, establece que los Ayuntamientos están obligados a crear y a mantener el Registro de manera permanente, en las condiciones que se determine reglamentariamente.

En respuesta a nuestra petición de informe, desde la Dirección General de Vivienda de la Consejería se nos ha informado, entre otras cuestiones, de lo siguiente:

“... se ha logrado que 733 municipios hayan aprobado las Ordenanzas reguladoras de dichos Registros, lo que representa el 95% de los 771 que hay en Andalucía. Considerando el número de habitantes, el 99% de la población andaluza habita en municipios con ordenanzas reguladoras de Registros. También se ha conseguido que 522 municipios hayan ya accedido a la herramienta informática puesta a su disposición por la Consejería, (...), y que 315 municipios (cuyos habitantes representan el 81% de la población total de Andalucía) hayan registrado un total de 121.231 solicitudes. El número de inscripciones vigentes a día de hoy es de 85.613.

(...) Por último, mencionar que, como conocerá, en desarrollo de la referida Ley del Derecho a la Vivienda se publicó el pasado 30 de enero de este año el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Viviendas Protegidas, aprobado por el Decreto 1/2012, de 10 de enero, recogiendo en el mismo muchas de las propuestas de modificación normativa formuladas por los Ayuntamientos, que han detectado su necesidad tras la puesta en marcha de sus correspondientes Registros, así como sugerencias formuladas por ese Defensor del Pueblo, en relación con la permuta o adjudicación de viviendas a personas que poseen otra inadecuada a sus circunstancias personales o familiares”.

Según se desprende de la información que nos había facilitado, quedaban aún 38 Ayuntamientos que no habían aprobado las Ordenanzas del Registro Municipal y, por tanto, no disponían de este mecanismo que, además de servir de cauce procedimental para adjudicar las viviendas protegidas, es el medio para cuantificar las necesidades de vivienda que, con posterioridad, se plasmarían en los planes municipales de vivienda y suelo.

Por todo ello, formulamos a la Directora General de Vivienda **Recomendación** para que se enviara a todos los Ayuntamientos andaluces que aún no hubieran constituido su Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, requerimiento

recordándoles la obligación legal que tienen de hacerlo (artículo 16.2 de la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía), advirtiéndoles de la necesidad de dicho Registro y de su funcionalidad, pues no sólo es el cauce procedimental para la selección de los adjudicatarios de viviendas protegidas, sino también el instrumento de diseño de las distintas políticas e iniciativas de las Administraciones Públicas en materia de vivienda. También formulamos **Recomendación** para que, previos trámites oportunos, se valoraran las medidas legales y/o reglamentarias a adoptar para el caso de que, transcurrido el 31 de Diciembre de 2012, se diera el caso de Ayuntamientos que persistieran en el incumplimiento de la obligación legal de constituir y poner en marcha el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, en aras, fundamentalmente, a garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica en el ejercicio del derecho a una vivienda y, particularmente, en lo que afecta al ejercicio de este derecho cuando se trata de viviendas protegidas.

Por último, formulamos **Sugerencia** para que, desde la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, se contactara con los municipios que aún no habían constituido sus Registros Públicos Municipales de Vivienda Protegida y se les prestara toda la asistencia técnica, auxilio, cooperación y colaboración que necesitaran para el cumplimiento de esta obligación legal, tanto en lo que respecta a la redacción de la ordenanza como en lo relativo a su puesta efectiva en funcionamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.2 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 8 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

En respuesta a dicha Resolución, la citada Dirección General nos comunicó, en lo que respecta a la primera Recomendación, que se había dirigido carta a los 38 alcaldes de los municipios que aún no habían remitido las ordenanzas reguladoras del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, solicitando información sobre la aprobación de las mismas y sobre la puesta en funcionamiento del Registro. Asimismo, nos comunicaban que se habían dirigido mediante carta a los alcaldes de los 360 municipios con menos de 7.000 habitantes que, habiendo aprobado y remitido a la Dirección General la Ordenanza en cuestión, no constara su efectiva puesta en funcionamiento.

Por su parte, en lo que respecta a la segunda Recomendación, nos indicaban que la valoración a la que nos referíamos sería realizada en el marco del estudio de las medidas en materia de vivienda a incluir en el próximo plan de vivienda y suelo, que iba a sustituir al actual Plan concertado, cuya vigencia finalizaba el 31 de Diciembre de 2012.

Finalmente, en lo que respecta a la Sugerencia, señalaban que la asistencia técnica, auxilio y cooperación a los municipios que aún no habían aprobado la Ordenanza del Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, se venía prestando desde el mes de Junio de 2009, de forma permanente y en distintos formatos que permitían formular consultas de todo tipo para la puesta en marcha del citado Registro.

Abrimos de oficio la **queja 11/4503** tras detectar distintas vicisitudes e incidencias en el procedimiento de las segundas adjudicaciones de viviendas de protección oficial del parque público de viviendas de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (en adelante, EPSA, por lo que nos dirigimos a ésta para trasladarle el importante número de quejas de personas necesitadas de una vivienda de protección oficial del parque público de viviendas de EPSA en alquiler –con una renta baja- que presentaban solicitudes de adjudicación en las propias Gerencias Provinciales de EPSA o en las oficinas de empresas externas colaboradoras de EPSA, y respecto de las cuales con frecuencia no recibían ninguna comunicación de respuesta o, al menos, un acuse de recibo más allá del sellado de una copia de instancia de solicitud, dando lugar a una situación de silencio administrativo

que podría generar ciertas dudas en la persona solicitante, tales como si había presentado su solicitud en el lugar adecuado o debía dirigirse a otra instancia, si dicha solicitud había pasado a una lista de reserva para cuando fueran quedando vacantes, si hubiera sido conveniente aportar un informe social acreditativo de la necesidad de vivienda y qué organismo debía expedir o solicitarlo, etc.

Las personas solicitantes, en cierto modo, quedaban esperando que algún día alguien les contactara telefónicamente o a través de alguna notificación, comunicándoles que les habían adjudicado una vivienda de este tipo o que, al menos, se encontraban en lista de espera. Sin embargo, por regla general, según hemos constatado con las quejas que hemos recibido sobre este asunto, desde EPSA no se les solía comunicar nada al respecto, limitándose únicamente a registrar los escritos pero nada más, no solía haber respuesta alguna a su solicitud.

Como respuesta, EPSA nos comunicó lo siguiente:

“Pasando a contestar el fondo del asunto, y como se ha adelantado, EPSA es titular del parque público de viviendas y actúa para su gestión como Administración institucional, al subrogarse en derechos y obligaciones en la posición jurídica de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por tanto, la competencia de adjudicación de dichas viviendas es exclusiva de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía como administración titular siguiendo los procedimientos de adjudicación que, aplicados armonizadamente, se determinen en la normativa autonómica o en la propia empresa pública en esta materia.

En cuanto a la Resolución del Director de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, de 14 de abril de 2004, por la que se dictan criterios de aplicación en materia de segundas adjudicaciones, permutas y traslados y que adjuntamos en este escrito, entendemos que es un instrumento indispensable para la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, como ente instrumental de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, especializado en materia de viviendas de promoción pública en nuestra Comunidad, especialmente cuando se procedió a derogar el mencionado Decreto 413/1990. Dicha Resolución sigue en vigor y no es incompatible con la posterior regulación autonómica.

Efectivamente, el vigente Reglamento de Vivienda autonómico aprobado por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, establece en el art. 12 el procedimiento de selección de los adjudicatarios; sin embargo, en dicho art. 12, y en su apartado 5 determina: “No será exigible el principio de concurrencia en relación con los programas en los que se favorezca la integración social de los destinatarios”. Es decir, se exceptúa de la concurrencia del procedimiento habitual de adjudicación a las viviendas de “integración social”. Esta denominación de viviendas actual se identifica plenamente con la promoción pública de la que deriva el parque público de viviendas de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía y se recoge como programa en el vigente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo aprobado por el Decreto 395/2008, de 24 de junio, de tal manera que un programa ha sucedido a otro en su misma finalidad y causa. [...]

En consecuencia, la mencionada normativa, en la misma línea, excepciona del Registro municipal de demandantes a las viviendas de promoción pública. [...]

Tras una lectura atenta del informe remitido, la Institución dictó la siguiente resolución dirigida al Director Gerente de EPSA:

Sugerencia para que desde EPSA se refuercen los mecanismos de información a la ciudadanía en cuanto al procedimiento de segundas adjudicaciones de viviendas de protección oficial de su parque público de viviendas en alquiler, garantizando así la efectividad de los derechos que atribuye a los administrados el artículo 35 apartados A), B) y G) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los principios de actuación del artículo 3.5 de la citada Ley y del artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Consideramos, en este sentido, que el derecho a una información veraz y clara en las relaciones entre Administración y ciudadanía es una garantía ineludible y básica para facilitar su empoderamiento de las políticas públicas como destinataria y justificadora de ésta. Y, a este respecto, las personas en situación de exclusión del disfrute de algún derecho, como es el de acceder a una vivienda digna y adecuada, necesitan una atención especial y una información singularizada por parte de los poderes públicos como expresión del carácter de Administración democrática y del carácter social de nuestro Estado.

Sugerencia para que se elabore un modelo de documento que contenga una información básica sobre el citado procedimiento de segunda adjudicación de viviendas de protección oficial del parque público de viviendas de EPSA y del que se entregará una copia a los personas solicitantes de este tipo de viviendas. En todo caso, se deberá dar respuesta expresa sobre el curso que se ha dado a la solicitud presentada. Con ello se terminará con la situación que, en diversas ocasiones, hemos observado que se genera de inseguridad jurídica por parte de la persona solicitante, que desconoce completamente qué tramitación y qué posibilidades reales tiene de resultar beneficiado con una vivienda de protección oficial del parque público de viviendas de EPSA en segunda adjudicación.

Sugerencia para que, de conformidad con los principios de cooperación y colaboración previstos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 8 de Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, se elabore un protocolo de colaboración que regule el curso que debe darse y el procedimiento a seguir para la tramitación de las solicitudes de viviendas de protección oficial del parque público de viviendas de EPSA para segundas adjudicaciones, tanto de aquellas solicitudes que presenten en las propias oficinas de EPSA o de sus empresas externas colaboradoras, como en los Ayuntamientos y Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

Ello, sin perjuicio de que la propuesta de las unidades familiares adjudicatarias de estas viviendas, y su adjudicación efectiva, se realicen de conformidad con la Resolución de 14 de Abril de 2004, del Director de EPSA.

Sugerencia para que, en colaboración con los Ayuntamientos de las localidades en las que radican estas viviendas, se elabore un plan riguroso de inspección de las viviendas de protección oficial del parque público de viviendas de EPSA a fin de dotar de una respuesta de más entidad y de mayor efectividad, a la oferta de viviendas de esta naturaleza, de la que actualmente se viene dando por EPSA, exigiéndose mayor celeridad en la comunicación de las viviendas de este tipo que vayan quedando vacantes o desocupadas y de las que tengan conocimiento.

Ello, por cuanto a consecuencia de la crisis económica ha aumentado el número de personas y familias para las que el acceso a una vivienda de protección oficial del parque de viviendas de EPSA en segunda adjudicación, constituye la única opción posible para poder satisfacer el derecho, constitucional y estatutariamente consagrado, de acceder a una vivienda digna y adecuada.

Y es que no podemos obviar que la disponibilidad de estas viviendas de protección oficial es realmente excepcional, cuando es evidente que existe un número indeterminado de ellas desocupadas sin justificación legal, que EPSA no recupera debido a distintos factores como la indeterminación que, a veces, se plantea sobre quién y cómo se ejerce la inspección y el inicio y tramitación de los expedientes de desahucio, la escasa o nula colaboración de muchos Ayuntamientos, la dificultad que conlleva las inspecciones y el inicio de los expedientes de desahucio.

En su respuesta, EPSA nos trasladó que la Resolución del Director de EPSA de 14 de Abril de 2004 era la que establecía los criterios de aplicación en materia de segundas adjudicaciones, permutas y traslados que, continuaba textualmente la respuesta, *“dicha resolución, sin embargo, podría verse afectada por la entrada en vigor del Decreto 1/2012, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*, circunstancia que estaba siendo analizada por los servicios jurídicos de EPSA a fin de determinar el grado de afección de la norma y, en su caso, adoptar las decisiones oportunas para adecuar el procedimiento al mencionado Reglamento.

EPSA entendía que la atención que se presta a la ciudadanía era la correcta, ya que disponían de los mecanismos de información permanente en sus dependencias, así como de servicios externos de apoyo a la gestión, controlados al efecto, que daban respuesta a las solicitudes que se presentaban. No obstante, iban a dar instrucciones para que la Gerencia del Parque Público de Viviendas de EPSA analizara en profundidad los elementos y cauces de información a la ciudadanía teniendo en cuenta nuestras recomendaciones y, en base a las conclusiones que se sacaran, se iban a adoptar las medidas oportunas para mejorar la relación con los ciudadanos que acuden a la empresa en demanda de una vivienda pública por el procedimiento de segunda adjudicación.

Por ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente de queja.

En el caso de la **queja 11/5197**, la interesada nos decía que su unidad familiar, compuesta por ella, su marido y tres hijos, tenían como domicilio, en régimen de arrendamiento con opción a compra, una vivienda titularidad de EPSA de tan solo 58,01 metros cuadrados y por la que abonaban mensualmente una renta de 452,13 euros. Dado el escaso espacio de la vivienda, habían solicitado a EPSA la revisión del alquiler y la adjudicación de otra vivienda de mayores dimensiones, en concreto otra contigua a la suya que, según la interesada, estaba vacía, u otra vivienda de las 13 restantes de esa misma promoción y que también aseguraba que estaban desocupadas, todo ello en base a su condición de familia numerosa y, en concreto, al amparo de la Ley 40/2003, de 18 de Noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

De la respuesta de EPSA se desprendía que los diferentes motivos por los que se tramitaba la queja habían sido respondidos por EPSA: en lo que respecta a la solicitud de disminución de la renta de alquiler, al estar tramitándose expediente administrativo para obtener la correspondiente autorización; en cuanto a la solicitud de que le fuera adjudicada otra vivienda protegida, siempre que permitiera ser una sola unidad con la que ya tenía

adjudicada, se había formulado la oportuna consulta a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda; por último, en lo que respecta a la existencia de viviendas desocupadas, explicaban los motivos de esta circunstancia, que obedecía a distintas razones, especialmente el debido respeto a los procedimientos de adjudicación y a su tramitación.

En consecuencia, habiendo dado respuesta a todas las cuestiones formuladas por esta queja, entendimos que ya no eran precisas nuevas intervenciones por nuestra parte. Ello no obstante, interesamos de EPSA que tan pronto como tuvieran respuesta de la Consejería sobre la posibilidad de adjudicarle dos viviendas protegidas que podían constituir una sola unidad, que se la trasladen para su conocimiento.

2. 2. 3. Viviendas protegidas desocupadas y ocupadas sin título legal.

Abrimos de oficio la **queja 12/3899** dado que, en esta Institución, se vienen recibiendo más y más quejas de la ciudadanía en las que nos dan cuenta de la necesidad de acceder a una vivienda digna y adecuada y de las gestiones infructuosas que, en este sentido, han realizado para alcanzar tal finalidad ante las distintas administraciones publicas.

Al mismo tiempo, también, se está presentando un importante numero de quejas motivadas por la privación del derecho constitucional del que venía disfrutando las personas interesadas, como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución de deudas hipotecarias o de la entrega “voluntaria” de tales inmuebles por parte de los deudores hipotecarios que no pueden afrontar el pago de las cuotas adeudadas.

Se trata de una dramática situación que está afectando a miles de personas españolas y que preocupa seriamente al Defensor del Pueblo Andaluz, tal y como se puede verificar en los diversos informes anuales e iniciativas llevadas a cabo por esta institución en los últimos años. Esa preocupación se justifica plenamente, si tenemos en cuenta que la ejecución de los procedimientos judiciales hipotecarios conlleva la privación del derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, del que venía disfrutando la familia desahuciada.

Ante esta situación, la Institución decidió iniciar una actuación en relación con el gran número de viviendas existente en manos de las entidades financieras derivada de llevar a término tales procedimientos.

Dentro de esta enorme “*bolsa de viviendas*”, con inmuebles en un porcentaje importante sobrevalorados (activos inmobiliarios tóxicos) en relación con la evolución de los precios que se habían producido en el mercado, nos preocupaba, de una manera singular, las miles de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que actualmente detentan las entidades bancarias. En estos supuestos, al drama ya provocado, en su día, con motivo del desahucio o la entrega “*voluntaria*” por parte de los propietarios que no podían afrontar el pago del crédito, se unía la incongruencia, en términos sociales, de que viviendas que fueron construidas para dar respuesta a sectores de población que no podían satisfacer el derecho constitucional contemplado en el art. 47 CE, permanecieran durante mucho tiempo como un activo inmobiliario de las entidades financieras, incumpliendo la función social que justificó su construcción.

En este sentido, trasladaban que como conocemos ampliamente, la naturaleza de las viviendas protegidas garantiza que tales inmuebles tengan unas características y calidades supervisadas por la administración, y supone, también, que cuenten con una financiación parcial del sector público destinada a que las personas que no pueden acceder

a este derecho constitucional a través del mercado libre, puedan disfrutar de estos inmuebles gracias a las líneas de apoyo que se contemplan en su normativa reguladora.

Es decir, se trata de viviendas en las que existe una financiación parcial o total (aportación en especie) del suelo sobre el que se construye y en las que, como sabemos, hay también distintas líneas de financiación tanto para la primera aportación (subvenciones), como para la subsidiación de los intereses. Esto, con un objetivo claro, que es facilitar con tales beneficios públicos el acceso a la vivienda a personas que no pueden disfrutar de un techo digno a los precios de mercado.

A la vista de esta situación y del régimen jurídico de las viviendas protegidas, formulamos a la Consejera de Fomento y Vivienda **Sugerencia** con objeto de que se adoptaran una serie de medidas destinadas a dinamizar eficientemente la salida al mercado de viviendas protegidas que sean titularidad de las entidades bancarias y que permanezcan desocupadas al no haber sido vendidas o arrendadas a personas que cumpliendo los requisitos establecidos en las normas de viviendas de protección pública puedan acceder a las mismas, incumplándose con ello la función social atribuida a este tipo de propiedad.

De acuerdo con todo ello, considerábamos que sería muy oportuno generar un marco normativo y de actuación destinado a alcanzar los siguientes objetivos:

1. Que todas las entidades financieras radicadas en Andalucía y, al ser posible, en España elaboraran, en un plazo determinado y perentorio, un inventario de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que se encuentren bajo su titularidad. Una vez llevada a cabo la confección de ese inventario se daría traslado del mismo a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos en cuyos territorios estén ubicadas las viviendas, a fin de que se integraran en la publicidad de la oferta de viviendas de protección pública que se debe incluir en las páginas web y otros medios de difusión que se consideren oportunos, para facilitar el acceso a la información de toda la ciudadanía.

La información debe incluir datos más detallados de los que habitualmente se ofrecen en las páginas web respecto de características, antigüedad, precio, localización y otros, de acuerdo con unos criterios mínimos que se deberán establecer en la propia normativa reguladora.

2. Con objeto de optimizar el uso y destino de estas viviendas para adjudicarlas en régimen de venta o alquiler, por las entidades financieras se debería estudiar el establecimiento de un plazo máximo en el que serían ofertadas conforme al régimen jurídico que, en cada caso, fuera de aplicación, a través de los medios mencionados. Así mismo se establecería un plazo para su demanda por personas que estuvieran interesadas en su adquisición o arrendamiento residentes en la Comunidad Autónoma.

Transcurrido ese plazo, se debería dar la opción de que cualquier persona del territorio nacional, al margen de su lugar de residencia, pudiera optar a solicitar una vivienda de estas características. Lógicamente, siempre que cumpliera todos los requisitos exigidos por las normas de aplicación en función de la tipología de la promoción de viviendas y, por supuesto el de comprometerse a utilizar la vivienda adquirida como lugar de residencia habitual. Esto, con objeto de evitar que viviendas a las que pueden acceder personas españolas conforme al art. 47 de la CE, estén vacantes y en manos de las entidades financieras sin cumplir su función social.

3. En todo caso, las viviendas serían adjudicadas conforme a los procedimientos, trámites y requisitos establecidos en la legislación del Estado y en la

normativa de la Comunidad Autónoma en la que se llevara a cabo tales adjudicaciones. El cumplimiento de tales normas sería vigilado y exigido por las administraciones que debían supervisar los procedimientos de selección y adjudicación de viviendas.

4. Tendrían el carácter de demandantes preferentes de las viviendas que se oferten en alquiler, las personas y familias que estén afectadas por procedimientos de desahucio o que, incluso, hubieran sido desahuciadas de viviendas protegidas, respecto de los inmuebles en los que estuvieran viviendo o de los que hubieran sido desalojadas y continúen desocupadas, siempre y cuando ejerzan ese derecho dentro del plazo que se establezca y cumplan los requisitos de solvencia que se exijan para el alquiler por la entidad financiera. En todo caso, tratándose de viviendas protegidas se tendrá en especial consideración la aplicación de las normas previstas en el Real Decreto Ley 6/2012 de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos.

5. Se podría contemplar el ejercicio de la facultad expropiatoria por parte de las administraciones autonómicas de aquellas viviendas protegidas que incumplan la obligación de ser ofertadas en el plazo que se establezca en la norma. A estos efectos, la valoración del inmueble sería muy inferior a la de referencia, según la legislación de viviendas de protección oficial, ya que tendría la consideración de expropiación-sanción, como la figura similar existente en la legislación urbanística, por incumplimiento de la función social de la propiedad. Al tratarse de un supuesto singular de expropiación exigiría, en todo caso, que su regulación se llevara a cabo de acuerdo con lo establecido en el art. 33 de la Constitución.

6. Con la finalidad de gestionar de manera eficiente por parte de los responsables que tienen asignada la función de llevar a término estas transacciones jurídicas económicas se les debería de facilitar una formación adecuada, sin perjuicio de que se puedan estudiar la conveniencia de crear o concertar con entidades ya existentes la gestión de venta o alquiler de estas viviendas.

7. Creemos que sería conveniente que se creara una comisión mixta de seguimiento del proceso que se ponga en marcha integrada con representantes de las entidades financieras y de la administración autonómica, sin perjuicio del órgano «ad hoc» que, en su caso, se creara en el Estado. Esto, a fin de supervisar las obligaciones y compromisos derivados de estos procesos, el cumplimiento de las exigencias de venta y de alquiler, la adecuada proporcionalidad en la exigencia del nivel de solvencia por parte de las entidades financieras hacia los adquirentes o arrendatarios basada en parámetros objetivos y conformes con lo establecidos en la legislación de viviendas de protección pública que, en todo caso, deberían ser respetados por tales entidades financieras. En definitiva, esta comisión mixta tendría por misión garantizar la seguridad jurídica, la transparencia y la igualdad en los procedimientos de oferta, venta y alquiler de estas viviendas.

8. Aunque somos conscientes de las dificultades que actualmente supone cualquier nueva aportación económica para facilitar el acceso a la vivienda de la ciudadanía, se podrían contemplar, ya sea por el Estado y/o en su caso por las Comunidades Autónomas, unas líneas de ayudas destinadas a facilitar el acceso en régimen de propiedad o de alquiler a familias que se encuentren en especial situación de precariedad económica, aunque su perfil no sea equiparable al contemplado en los supuestos del Real Decreto Ley 6/2012, para facilitar el acceso a las viviendas protegidas que se oferten en alquiler.

9. Se debería tener en consideración la posibilidad de modular de alguna manera los precios de las viviendas protegidas que sean actualmente de la titularidad de las entidades financieras, reduciendo a estos efectos los precios máximos contemplados en la legislación de viviendas de protección pública a fin de hacerlas más asequibles para la

ciudadanía. Ello, teniendo en cuenta el esfuerzo extraordinario que la sociedad española, en su conjunto, está realizando para facilitar el saneamiento del sector bancario. Esta valoración a la baja, respecto de los precios máximos que contemplan las normas de protección pública de vivienda, podría abordarse, en cierta medida, como una contrapartida de carácter social, a la contribución que la ciudadanía está realizando para facilitar la solvencia y saneamiento del sistema financiero. Al menos, parece que tal medida podría adoptarse respecto de las entidades financieras que reciban algún tipo de ayuda con esa finalidad.

Hasta aquí el contenido y alcance de nuestra propuesta para impulsar la incorporación al “*mercado de vivienda protegida*”, ya sea en régimen de propiedad o en alquiler, de una manera eficiente los inmuebles de esta naturaleza de titularidad de las entidades bancarias.

Decíamos a la Consejera de Fomento y Vivienda que, como manifestábamos anteriormente, dentro de su ámbito competencial, y dada la gran cantidad de viviendas que se encuentran en esta situación en Andalucía, se adopten, a la mayor brevedad posible, cuantas medidas sean necesarias para que las mismas cumplan la función social que justifica su régimen jurídico singular.

En la respuesta que nos remitió la Dirección General de Vivienda, de la Consejería de Fomento y Vivienda, nos decía que el desahucio de viviendas por impago de deudas hipotecarias era un grave problema que está afectando a muchas familias andaluzas y, por tanto, era una prioridad de la Consejería la atención a estas situaciones. Para ello, se había creado un Servicio de Asesoramiento para las personas afectadas por los desahucios, con puntos de información en todas las Delegaciones Territoriales con competencia en materia de vivienda, con independencia del régimen jurídico de la vivienda –protegida o libre–.

En el caso de las viviendas protegidas, la normativa autonómica regulaba mecanismos para controlar y canalizar la vuelta al mercado de las viviendas. Dado que desconocían las viviendas que se podrían encontrar en esta situación, se había iniciado un seguimiento del destino de estas viviendas, de forma que una vez que teníamos conocimiento de un procedimiento normalizado en los juzgados, se señalaban las obligaciones derivadas del régimen legal de las viviendas y se había informado también a las entidades financieras sobre estas obligaciones. Tampoco descartaban la posibilidad de expropiar estas viviendas, aunque la disponibilidad de crédito en estos momentos dificultaba este tipo de iniciativas.

Aunque reconocían que el procedimiento no se ajustaba a nuestra propuesta, la finalidad perseguida era la misma, aunque la competencia para adjudicar este tipo de viviendas correspondía a los Ayuntamientos, a los que se les había informado de la necesidad de tener en cuenta las especificidades de estos procedimientos. También reconocían que para el cumplimiento de estas medidas resultaba fundamental la colaboración de Notarios y Registradores, por lo que estaban trabajando en la redacción de unas instrucciones para su difusión a través de los correspondientes Colegios Profesionales.

Consideraban que era complejo abordar la posibilidad de modular los precios de las viviendas protegidas en manos de entidades financieras como contraprestación a las ayudas al sistema financiero, por lo que podría valorarse alguna medida como el detrimento del precio en relación con el tiempo que las viviendas hayan permanecido bajo la titularidad de las entidades financieras.

En todo caso, valoraban muy positivamente nuestras sugerencias, que tendrían en cuenta a la hora de redactar el próximo Plan Concertado de Vivienda, pues el actual está próximo a finalizar.

A la vista de esta respuesta, trasladamos a la Consejera de Fomento y Vivienda nuestras consideraciones en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones:

En primer lugar, esta Institución valoraba positivamente las medidas adoptadas por esa Consejería para tratar de prestar cobertura a aquellas situaciones de impagos de hipotecas que pueden desembocar en ejecuciones judiciales o extrajudiciales y, en consecuencia, en la pérdida de la vivienda. Asimismo, valorábamos muy positivamente la preocupación que, en el marco de la situación de crisis generalizada que azota a las familias, se estaba mostrando por mantener el ejercicio de un derecho constitucional y estatutario, como es el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Sin perjuicio de lo anterior, creemos, no obstante, que la Resolución que formulábamos al hilo del asunto expuesto no había sido asumida en los términos necesarios para tener una certeza mínima de que las viviendas sometidas a alguna protección pública en manos de las entidades financieras iban a ser destinadas, en un tiempo prudencial, al fin para el que fueron construidas y asignadas a beneficiarios que reunían los debidos requisitos.

Al respecto, decía en su respuesta que *“En el caso de que se trate de vivienda protegida, y atendiendo a su función social y a su destino como residencia habitual y permanente de familias con ingresos limitados, la normativa autonómica regula mecanismos para controlar y canalizar la vuelta al mercado de las viviendas protegidas objeto de ejecución hipotecaria”*, y mencionaba, en prueba de ello, la regulación del Decreto 149/2006, que aprobó el Reglamento de Viviendas Protegidas de Andalucía, y del Decreto 1/2012, que aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos de Demandantes de Vivienda Protegida. Sin embargo, aun siendo cierto que estas normas regulan tales mecanismos (en concreto, el artículo 9 del Decreto 1/2012, ya mencionado en el texto de nuestra Resolución), también lo es que no regula los instrumentos para garantizar que, efectivamente, se consigue ese objetivo.

En este sentido, el mencionado artículo 9 del Decreto 1/2012 prevé que las viviendas protegidas que se adjudiquen a personas o entidades que no cumplan los requisitos para ser destinatarios de las mismas en procedimientos judiciales o extrajudiciales, deben ponerse a disposición de los Registros mencionados en el plazo de tres meses, para su nueva adjudicación, previendo como excepción a esta obligación el supuesto de que el nuevo titular ofrezca la vivienda a la persona desahuciada en alquiler o cualquier otro régimen de cesión. Esta obligación no tiene, como decimos, una garantía de cumplimiento por parte de las entidades crediticias adjudicatarias en procesos de ejecución hipotecaria. De ahí que nos pareciera necesario *“que todas las entidades financieras en Andalucía, y a ser posible, en España, elaboren, en un plazo determinado y perentorio, un inventario de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que, actualmente, se encuentren bajo su titularidad”*.

Como decimos, nos parecía necesario una medida como la propuesta para evitar, precisamente, déficit de información en el conocimiento de cuántas viviendas protegidas desocupadas hay en manos de entidades financieras. Pero más necesario nos parecía a tenor de su respuesta, en la que nos decía que *“Puesto que no tenemos información sobre las viviendas que se encuentran en esta situación y por tanto, sobre el cumplimiento efectivo de la norma, se ha iniciado recientemente un seguimiento del destino de estas viviendas, de forma que una vez que nos es comunicado el inicio del procedimiento*

por el juzgado correspondiente, se señalan a este las obligaciones derivadas del régimen legal, especialmente en lo que se refiere a precio y destino, a la vez que solicita nos comuniquen la resolución del procedimiento". Decimos esto por cuanto que sin conseguir este difícil y complejo objetivo, seguimos sin conocer la bolsa de viviendas sometidas a protección pública en manos de las entidades financieras.

Por otra parte, ninguna valoración había merecido en su respuesta nuestra mención a la posibilidad de que se abriera el abanico de potenciales adjudicatarios de viviendas protegidas, una vez que había transcurrido un plazo máximo determinado, sin que hubieran sido adjudicadas a personas residentes en los municipios en los que se ofertaban. Esto, decíamos en nuestra Resolución, *"con objeto de evitar que viviendas a las que puedan acceder personas españolas conforme al art. 47 de la CE, estén vacantes y en manos de las entidades financieras sin cumplir su función social"*. De camino, se evitarían también situaciones que se están dando en promociones de viviendas protegidas nuevas, que permanecen desocupadas debido a las restricciones de créditos hipotecarios a sus adjudicatarios.

En definitiva, aunque valorábamos positivamente las iniciativas adoptadas por la Consejería en el marco de la defensa del derecho a la vivienda, tan vulnerable hoy día por las consecuencias de la crisis, creemos que no se habían abordado en su respuesta algunos de los objetivos incluidos en nuestra Sugerencia en defensa de este derecho.

En cualquier caso, indicábamos que confiábamos, dentro del período de reflexión en el que se encontraba la Consejería con ocasión del nuevo Plan de Vivienda, que pudieran adoptar medidas para alcanzar la máxima eficacia social en el uso y destino de las viviendas de protección pública existentes en Andalucía y que, por diferentes motivos, no estuvieran siendo destinadas al uso y destino para que fueron construidas y parcialmente financiadas con fondos públicos.

En la **queja 11/5398**, abierta también de oficio por la posible existencia de viviendas protegidas desocupadas u ocupadas sin título ni autorización en el municipio de Hinojos (Huelva), pese a que se trataba de viviendas protegidas titularidad de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, si bien su gestión estaba encomendada a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, EPSA.

Después de distintas actuaciones, formulamos a la entonces Delegada Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva **Sugerencia** con objeto de que, en tanto no se estableciera un plan de inspección por parte de la Consejería destinado a supervisar la ocupación de las viviendas del parque residencial de titularidad pública y de las viviendas protegidas de titularidad privada, se realizaran controles periódicos y aleatorios, en la forma en que se considerara más oportuno por parte de la Delegación Provincial, sobre la ocupación del parque residencial protegido de titularidad pública, especialmente respecto de las 31 viviendas en régimen de alquiler de la barriada Las Marismas de Hinojos, Huelva, sin perjuicio de que se llevaran a cabo tareas de inspección puntuales cuando se tuvieran indicios, no sólo documentales, de que se estaba incumpliendo el régimen legal de ocupación de estas viviendas.

Cuando recibimos la respuesta de la citada Delegación Provincial entendimos que se había aceptado nuestra resolución por cuanto habían adoptado diversas medidas de control e inspección de la regularidad de la ocupación de las viviendas cuya desocupación u ocupación irregular se había denunciado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Esta Institución abrió de oficio la **queja 10/6134** al tener conocimiento, a través de la queja presentada por un ciudadano, que en el municipio de Pizarra (Málaga) existían al menos 3 viviendas protegidas de régimen especial que se encontrarían desocupadas, que forman parte de una promoción de 18 viviendas entregadas hace 4 años por el Ayuntamiento de esta localidad. Esta falta de ocupación fue denunciada por un particular ante el Ayuntamiento y ante la propia Consejería de Obras Públicas y Vivienda, presentando dos escritos al respecto.

El Ayuntamiento, siempre según los antecedentes que esta Institución conoció, respondió al denunciante que *“la competencia sobre la inspección de cumplimiento de la legislación de Viviendas de Protección Oficial es de la Delegación Provincial de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía en Málaga y no del Ayuntamiento”*. Por su parte, la Delegación Provincial no contestó al escrito que le fue presentado.

Como quiera que la promoción y construcción de viviendas protegidas por parte de la Administración obedece a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la vivienda de los vecinos de la localidad que no pueden acceder por sus propios medios a una vivienda en el mercado libre, todo ello como manifestación de la obligación que el art. 47 CE y teniendo en cuenta que en virtud del art. 128 CE, toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general, procedimos a abrir de oficio la presente queja e iniciamos nuestras actuaciones.

Tras las oportunas gestiones, recibimos escrito de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Málaga, diciéndonos que los propietarios de las tres viviendas protegidas cuya desocupación se denunció habían acreditado que las mismas constituían su domicilio habitual y permanente. Esta acreditación, según constaba en el informe de la Delegación Provincial, se produjo únicamente con la mera aportación de los certificados de empadronamiento en las viviendas, sin más documentación ni comprobación.

En relación con esta conclusión y, por tanto, con la actuación seguida por la Delegación Provincial ante la presentación de una denuncia por posible desocupación de viviendas protegidas, trasladamos a la citada Delegación Provincial nuestras consideraciones pues, a juicio de esta Institución, la mera presentación de un certificado de empadronamiento no debería servir, por sí solo, para acreditar que una vivienda protegida constituye el domicilio habitual y permanente de una persona, puesto que constituye la más *“elemental investigación”*, utilizando una expresión usada por la Delegación Provincial en su escrito de respuesta.

Por ello, se deberían de haber llevado a cabo otra serie de actuaciones adicionales encaminadas a determinar si estas viviendas estaban siendo destinadas de una manera real y efectiva a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios. Así lo exige una mínima diligencia y se desprende de abundante y consolidada jurisprudencia sobre la materia, para lo que recordábamos diferente jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 13 de Octubre de 1998, en la que se enjuiciaba la conformidad a derecho del desahucio de una vivienda protegida ordenado por un organismo público al no ser destinada a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios, pese a que éstos constaban empadronados en la misma, o la Sentencia de 24 de Enero de 1986, Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª, que reputa procedente el desahucio por destinar una vivienda de protección oficial a domicilio habitual y permanente de su adjudicatario, pese a constar inscrito en ella), así como del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (Sentencia de 28 de Septiembre de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

Por tanto, una mínima diligencia para cerciorarse de que las viviendas protegidas denunciadas están siendo destinadas de manera real y efectiva a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios, exige ir más allá de la comprobación del empadronamiento, exige llevar a cabo, cuando menos, inspecciones y/o visitas, deducción de testimonios de vecinos, comprobaciones de suministros, etc. todo ello con objeto de comprobar la habitualidad y la permanencia en la vivienda. Así lo exige, a nuestro juicio, las previsiones de los artículos 103 de la Constitución, 133 del vigente Estatuto de Autonomía, 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y 3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, según los cuales la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.

Para ello, el apartado 1 del artículo 12 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, permite realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación de un procedimiento sancionador. Y, en especial, estas actuaciones se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. Y, en su apartado 2, añade que las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

Al amparo de este artículo podrían haberse adoptado medidas y actuaciones adicionales a la de solicitar un simple certificado de empadronamiento, pues la competencia no sólo es irrenunciable y se debe ejercer por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia (art. 12.1 LRJPAC), sino que también debe ejercerse con un mínimo de intensidad, responsabilidad y diligencia, sirviendo con objetividad los intereses generales. Debe huirse, por tanto, de todo ejercicio laxo y relajado de las competencias.

Por todo ello, formulamos a la citada Delegación Provincial **Recordatorio** del deber legal de ejercer las competencias de inspección y comprobación de acuerdo con lo establecido en los artículos 103 de la Constitución, 133 del Estatuto de Autonomía, 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sirviendo con objetividad los intereses generales.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, en lo sucesivo, ante la denuncia de posibles situaciones irregulares en la ocupación de viviendas protegidas, se procediera de forma diligente, responsable y efectiva, con objeto de determinar si las viviendas protegidas denunciadas están siendo destinadas de manera real y efectiva a domicilio habitual y permanente de sus legales adjudicatarios, dándole al certificado de empadronamiento el valor de presunción que admite prueba en contrario, que puede no ser acreditativo de la residencia, así como **Recomendación** para que, en las viviendas protegidas objeto del presente expediente de queja, se adoptaran medidas adicionales a la simple exigencia de la presentación de un certificado de empadronamiento, en aras a determinar si las mismas estaban siendo destinadas, de manera real y efectiva, a domicilio habitual y permanente de sus legales adjudicatarios. Ello, por cuanto sin tener la certeza de que estas viviendas estaban siendo ocupadas real y efectivamente como vivienda habitual de sus adjudicatarios, esta Institución no podía dar por concluidas sus actuaciones en el presente expediente de queja.

Como respuesta, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda nos remitió copia de la resolución que había dictado por la que se acordaba, en síntesis, requerir a los adjudicatarios de las viviendas documentación que probara los consumos de energía eléctrica y agua en las viviendas, recabar a la policía local de Pízarra que certificara sobre la convivencia de las personas en las viviendas, etc. Es decir, había iniciado actuaciones previas informadoras respecto de las viviendas protegidas objeto de la queja, y de conformidad con el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, por lo que entendimos que había sido aceptado el contenido de nuestra resolución, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque interesamos de la Delegación que nos mantuviera informados del desarrollo y resultado de estas actuaciones previas que se habían iniciado por la Delegación Provincial.

En relación con esa cuestión y en vista de la descoordinación entre diversos órganos de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda en las respuestas que nos remitieron en la anterior queja, abrimos de oficio la **queja 11/5393**. Tras las primeras indagaciones, en Agosto de 2011, la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Málaga nos informaba que:

“Hasta la fecha la Dirección General de Inspección no nos ha remitido el informe que con fecha 13/06/2011 le solicitamos en relación a la investigación, comprobación e informe de los hechos denunciados por D. ... A la vista del resultado de las actuaciones solicitadas a la Dirección General de Inspección procederemos a adoptar las medidas que procedan”.

Sin embargo, desde la Dirección General de Inspección se nos informó lo siguiente:

“... pudiera apreciarse una cierta descoordinación entre el ejercicio de las competencias que, en materia de vivienda protegida, lleva a cabo esta Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Es más, en el propio escrito remitido se nos informa que se está a la espera de un “informe relativo a la investigación y comprobación de los hechos denunciados” que, según se les ha informado por la Delegación Provincial en Málaga, compete a esta Dirección General de Inspección.

Con esta misma fecha se ha remitido a nuestra Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda en Málaga, un oficio informativo de la distribución actual de competencias en materia de vivienda protegida y suelo”.

También se había detectado que la que se creía que era la distribución de competencias se estaría amparando en una normativa que se encontraba derogada, a excepción del citado Decreto 86/1984. Pero, más aún, la normativa vigente no contempla expresamente previsión alguna al respecto, debiendo interpretarse a la luz de una cláusula general de asignación de competencias a la Dirección General de Vivienda, que depende directamente de la Secretaría General de Vivienda, a tenor del artículo 5.3.a) del Decreto 407/2010.

A la vista de todo ello y teniendo en cuenta el enorme parque público de viviendas existente en la Comunidad Autónoma, el gran número de viviendas que podrían encontrarse desocupadas y la ausencia de un control efectivo sobre las mismas, habida cuenta de que no parecía estar bien delimitadas las facultades de inspección y resolución en aquella Consejería, estimamos oportunos abrir de oficio la queja ya que, en principio, la descoordinación puesta de manifiesto por la Dirección General de Inspección respecto de la actuación de la Delegación Provincial de Málaga, así como el resto de situaciones

detectadas, por lo que formulamos a la, entonces, Consejera de Obras Públicas y Vivienda **Recordatorio** del deber legal de esa Consejería de ejercer eficazmente sus competencias en el ámbito de las potestades sancionadoras en materia de vivienda protegida previstas en la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, de conformidad con las previsiones del Decreto 407/2010, de 16 de Noviembre, norma entonces vigente que establecía la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, y restante normativa vigente que resultara de aplicación.

Ello por cuanto así lo exigen la naturaleza jurídica de las viviendas protegidas y la función social inherente a las mismas, siendo así que la competencia, como reza el artículo 12 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es irrenunciable y debe ser ejercida por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

También formulamos **Recordatorio** del deber legal de esa Consejería de actuar, en el ámbito de las potestades sancionadoras en materia de vivienda protegida previstas en la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, conforme a los principios previstos en los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 133 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y 3 y 5 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, especialmente en lo que respecta a los principios de seguridad jurídica, coordinación, buena administración, eficacia y eficiencia. Por último, también formulamos las siguientes **Recomendaciones**:

a) Para que, de conformidad con las previsiones del Decreto 407/2010, de 16 de Noviembre y restante normativa vigente que resulte de aplicación, en aras a garantizar la necesaria seguridad jurídica prevista en el artículo 9.3 de la Constitución, y los principios antes mencionados, se aclare la actual distribución de competencias para el ejercicio de potestades sancionadoras en materia de vivienda protegida previstas en la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

b) Para que, una vez determinadas las competencias para el ejercicio de potestades sancionadoras en materia de vivienda protegida previstas en la Ley 13/2005, de 11 de Noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo, así como cuál es la forma de proceder ante denuncias en dicha materia, se proceda a través de los mecanismos previstos en el artículo 98 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, o bien a través de cualquier otro que se estime conveniente, a comunicar a los órganos competentes dicha distribución de competencias.

c) Para que, por el órgano que correspondiera y previos trámites oportunos, se impulsara de oficio la inspección sobre el parque residencial de viviendas protegidas a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que recaen sobre sus adjudicatarios, a fin de garantizar la función social que inspira la promoción de este tipo de viviendas.

En la respuesta que nos remitió el Viceconsejero de Obras Públicas y Vivienda se aceptaba el contenido de los dos Recordatorios formulados. En cuanto a las Recomendaciones, nos decían que era la Secretaría General de Vivienda la que ejercía las competencias en materia de la potestad sancionadora en vivienda, desarrolladas a través de las Delegaciones Provinciales. que actúan regidas por los principios de seguridad jurídica, coordinación, buena administración, eficacia y eficiencia. Además, la Dirección General de Inspección también tenía competencias de inspección para el control del cumplimiento del deber de asignar a la construcción de vivienda protegida el porcentaje

previsto en el planeamiento de la edificabilidad de cada área o sector con uso residencial de los nuevos desarrollos.

Respecto a la segunda recomendación, se iba a cursar una comunicación a la Secretaría General de Vivienda para que procediera a elaborar una instrucción a fin de comunicar a los órganos competentes la distribución de competencias en esta materia.

Por último y respecto de la tercera, se iba a establecer un programa de colaboración y coordinación entre los órganos competentes en la materia, con el fin de proceder a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que recaen sobre los adjudicatarios y adjudicatarias de viviendas protegidas.

Abrimos de oficio la **queja 11/5115** cuando conocimos la posible desocupación de una vivienda sometida a la normativa autonómica de viviendas protegidas, en el municipio de Palos de la Frontera (Huelva).

En nuestras primeras comunicaciones decíamos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva que la denuncia de esta posible desocupación la recibimos en su momento de una ciudadana de edad cercana a los 60 años que estaba atravesando unas muy precarias circunstancias socioeconómicas y familiares, pues los efectos de la crisis económica, unidos a otra serie de factores desafortunados, la habían llevado a tener que vivir en una chabola junto a su marido, también de edad similar, sin que ni siquiera pudieran ayudarle sus hijos, pues éstos se encontraban también en penosas condiciones económicas, y con lo justo para subsistir. Todas estas circunstancias se nos habían trasladado en un informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento correspondiente, con detalle de la situación de esta unidad familiar, cuyos dos miembros estaban, y están, además aquejados de diversas patologías y enfermedades que les impide reincorporarse en condiciones normales al mercado de trabajo, por lo que su situación era, y es, como decimos, muy precaria.

Tras realizar las oportunas actuaciones y recibir la información interesada, trasladamos al, entonces, Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva que, sin perjuicio de que pueda ser cierto que los titulares de la vivienda objeto de esta queja destinen la misma a domicilio habitual y permanente, tal y como es su obligación, nos parecía absolutamente insuficiente la labor de comprobación que en este asunto se ha realizado desde la Delegación Provincial y, como antes se ha indicado, desde EPSA, aunque en este último caso entendimos que únicamente por vía de colaboración, pues quien tiene la competencia era la Delegación Provincial.

En este sentido, quedaba acreditado que el único trámite que se había realizado ante la denuncia ha sido solicitar del Ayuntamiento correspondiente un certificado de empadronamiento en la vivienda, así como recordar al interesado la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente. Y se había entendido acreditado tal extremo con la simple presentación de los certificados de empadronamiento expedidos por el Ayuntamiento de Palos de la Frontera, así como, adicionalmente, contactando con los titulares de la vivienda que, como no podía ser menos, habían manifestado por escrito que *“habitan con normalidad (en la vivienda); lo que ha ocurrido es que en ocasiones y por circunstancias familiares, he tenido que ausentarme temporalmente de la misma en varias ocasiones”*.

Es decir, que no se habían llevado a cabo, por tanto, ni inspecciones, ni visitas a la vivienda, ni se había requerido la acreditación de contratos de suministros (agua, energía eléctrica, teléfono, gas, etc.) o facturas de consumos de tales suministros, etc., todo lo cual

que acreditara que la vivienda se destinaba, de manera real y efectiva, a domicilio habitual y permanente de sus titulares.

A continuación hacíamos un razonamiento similar al de la queja 10/6134 sobre los medios de prueba que se debían cumplimentar en estos casos, formulando, al Delegado Provincial de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Huelva, el **Recordatorio** del deber legal de ejercer sus competencias de inspección y comprobación, así como las **Recomendaciones** similares a las de la queja ya citada anteriormente.

En la respuesta que nos remitió la citada Delegación se nos indicaba que habían adoptado las medidas adicionales que recabábamos en nuestra resolución, para lo que se habían dirigido a EPSA –como titular de la vivienda-, al Ayuntamiento de Palos de la Frontera –para que la policía local realizara un seguimiento sobre la ocupación de la vivienda y a las compañías suministradoras de servicios básicos -para que certificaran el consumo durante el último año-. Con ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque interesamos de la Delegación que nos mantuviera informados de las actuaciones que realizara en el mismo. Por ello, ya a finales del año 2012, conocimos que había iniciado expediente sancionador contra el propietario de la vivienda.

2. 2. 4. Viviendas protegidas.

2. 2. 4. 1. Infracciones al régimen legal de las viviendas protegidas.

Abrimos de oficio la **queja 09/3193** cuando conocimos que en una promoción de viviendas protegidas, adjudicada hacía muy poco en el municipio onubense de Lucena del Puerto, se le había adjudicado, al parecer, una vivienda de cuatro habitaciones a una unidad familiar formada sólo dos personas, mientras que a otras familias con hijos les habían sido adjudicadas viviendas de sólo dos habitaciones. Además, una persona a la que se le había adjudicado vivienda superaba los ingresos para acceder a este tipo de viviendas protegidas.

Tras dirigirnos al citado Ayuntamiento que nos respondió que no habían adjudicado ninguna vivienda de promoción pública, así como que *“para la gestión de las únicas viviendas de promoción pública existentes en el municipio de Lucena del Puerto este Ayuntamiento tiene suscrito un convenio con la Junta de Andalucía..., correspondiendo a ésta la adjudicación en régimen de alquiler de las viviendas de protección pública”*. También nos informaban que *“únicamente se limita a solicitar a EPSA la adjudicación de viviendas de protección pública a personas que se encuentren en especiales situaciones de dificultad social, previa valoración de los servicios sociales competentes”*.

Después de una larga tramitación del expediente, verificamos la pasividad del Ayuntamiento en la gestión de estas viviendas y entendimos que estaba más que constatado el incumplimiento del convenio por parte del Ayuntamiento, siendo suficiente el hecho de que desde EPSA que, pese a que se había insistido reiteradamente al Ayuntamiento para la remisión de información y para la resolución del convenio, no se haya obtenido la respuesta ni la documentación requerida para ello.

Por tanto, consideramos que procedía activar los mecanismos necesarios para dar por extinguido el convenio, a fin de que fuera EPSA la que en adelante llevara a cabo todas las labores de gestión de esta promoción de viviendas protegidas, pues podría darse la circunstancia de que las viviendas, destinadas a familias que cumplieran determinados

requisitos, estuvieran siendo ocupadas por unidades familiares ajenas a las exigencias legales y reglamentarias.

En definitiva, se daban a nuestro juicio las suficientes evidencias en la gestión de este grupo de viviendas para que, por parte de la Administración titular de las mismas, se pusieran en funcionamiento todos los mecanismos y controles legales en orden a determinar que se estaba cumpliendo la legalidad vigente en materia de vivienda protegida.

Por ello, formulamos al Director Gerente de EPSA **Recordatorio** del deber de ejercer la superior vigilancia e inspección del régimen de administración, uso y mantenimiento de los grupos de viviendas de la promoción HU-8053-AY de Lucena del Puerto, Huelva, establecido en la estipulación decimocuarta del convenio suscrito en octubre de 1995 entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Lucena del Puerto, para la ejecución y gestión entre ambas Administraciones de la citada promoción.

También formulamos **Recomendación** para que, con carácter de urgencia, se den las instrucciones oportunas en orden a activar los mecanismos que se estime más convenientes para, previos trámites legales oportunos, dar por resuelto el convenio suscrito en octubre de 1995 entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Lucena del Puerto, para la ejecución y gestión entre ambas Administraciones de la actuación de 30 viviendas de promoción pública, expediente HU-8053-AY, a fin de que EPSA recupere la responsabilidad sobre su gestión, en los términos fijados en las estipulaciones séptima a décimo primera del reiterado convenio.

Asimismo, formulamos **Recomendación** para que, con carácter de urgencia, se procediera a realizar las correspondientes inspecciones en las 30 viviendas de la promoción HU-8053-AY, en aras a comprobar si las mismas estaban siendo ocupadas por personas que cumplieran los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, así como si en su momento la adjudicación respetó los procedimientos y requisitos de los adjudicatarios.

De la respuesta que nos remitió EPSA entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por cuanto iban a instruir el correspondiente expediente de resolución del convenio suscrito con el Ayuntamiento para la gestión del parque residencial de viviendas de protección oficial ante la falta de respuesta del Ayuntamiento de Lucena del Puerto a los requerimientos que desde esa empresa se le han realizado. Con ello, entendimos que debíamos dar por concluidas nuestras actuaciones, aunque instamos, en el momento de archivar este expediente de queja, a EPSA a que tramitara, con carácter de urgencia, el procedimiento de resolución del convenio para dar por finalizada toda situación que pueda ser constitutiva de irregularidad en torno a las viviendas de protección oficial de EPSA en Lucena del Puerto, ya que, pese a las innumerables gestiones realizadas, no hemos conseguido aclarar si su adjudicación fue conforme a Derecho y a unidades familiares que cumplieran los requisitos exigidos, si actualmente están ocupadas por sus legítimos adjudicatarios y si éstos se encuentran al corriente de sus obligaciones y siguen cumpliendo los requisitos exigidos para permanecer en las viviendas.

El interesado de la **queja 11/489** nos exponía que fue citado por EMVISESA para elegir una vivienda, de las correspondientes al sorteo de 2007, de la promoción de 982 viviendas del Polígono Aeropuerto, al haber alcanzado su turno de lista de espera. De entre las diferentes posibilidades que se le ofrecían para elegir, se incluían viviendas de cuatro dormitorios que, por decisión de EMVISESA, habrían quedado libres para el cupo general al no haberse podido adjudicar en el cupo de familias numerosas. El interesado eligió una de éstas, firmando el contrato en Noviembre de 2010.

Sin embargo, posteriormente se puso en contacto con él EMVISESA para comunicarle que la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Sevilla no había visado el contrato de compraventa, debido –siempre según el interesado y de acuerdo con lo que le informó EMVISESA- la Delegación Provincial había cambiado la interpretación de la legislación, por lo que debía seleccionar otra vivienda de entre las disponibles antes del 1 de Febrero de 2011, pero con la condición de que renunciara previamente al contrato ya firmado. El problema era que de las viviendas disponibles en ese momento, ninguna se adaptaba a sus necesidades (no tenían garaje, pocas habitaciones o, en general, consideraba que eran peores de la que había elegido en primer lugar), y, al no encontrarse inscrito en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, no podía entrar en un nuevo sorteo.

Tras realizar las oportunas actuaciones, EMVISESA reconoció el derecho de este interesado a ser adjudicatario de la vivienda de 4 dormitorios de acuerdo con la normativa aprobada por la propia entidad. Ahora bien, no obstante atender al interesado a través de la oportuna queja y satisfacer su derecho, esta Institución criticó que se pudieran generar estas situaciones. Por ello, manifestamos que teníamos el convencimiento de que en Sevilla necesariamente tiene que haber familias numerosas que necesiten este tipo de viviendas y, además, puedan obtener financiación para asumir sus costes, siendo tarea de esa Entidad –ya que las construye y oferta- buscar a los demandantes que puedan asumir su financiación.

Lo que no tiene sentido, en absoluto, es que estas viviendas destinadas al cupo de familias numerosas terminen siendo adquiridas por unidades familiares que por muy atractivo que sea el inmueble de cara a un futuro, en caso de aumentar la familia o sencillamente por razones de espacio o meramente patrimoniales, podrían haber satisfecho su necesidad de vivienda digna con inmuebles de otras características.

En este sentido, no creemos que unidades familiares de solo dos miembros, o incluso de uno, tengan necesidades habitacionales de cuatro dormitorios, ni siquiera por haberse agotado la lista de seleccionados y la lista de espera del cupo de familias numerosas, por lo que quizás debieran haber sido otras las medidas a adoptar para poder dar salida a estas ocho viviendas destinadas en origen al cupo indicado.

Por tanto, sin perjuicio de que la pretensión de los interesados haya sido atendida, dadas las circunstancias que concurrieron en este supuesto de hecho y de cara a un futuro, manifestábamos que no creíamos que fuera la mejor forma de gestionar el parque de viviendas protegidas promovidas por una empresa municipal, por cuanto parece que ha primado la necesidad de enajenar las viviendas en cuestión y obtener financiación, antes que buscar alternativas, aunque se alargaran en el tiempo, para que unidades familiares del cupo de familias numerosas, que acreditaran una necesidad de disfrutar una vivienda de cuatro dormitorios, pudieran resultar beneficiadas con estas viviendas, siempre que cumplieran el resto de requisitos exigidos.

Desde esta perspectiva, consideramos que la promoción de viviendas protegidas, especialmente aquellas destinadas a grupos de especial protección, tienen «*per se*» una finalidad intrínseca que va más allá que posibilitar el simple ejercicio de un derecho, pues han sido concebidas no sólo para colmar una carencia como la vivienda, sino que se trata de posibilitar dicho derecho a unidades familiares o personas que por una especial situación, tendrían difícil acceso a la vivienda en condiciones normales. Por ello, la administración y gestión de este tipo de viviendas debe estar siempre encaminada a la satisfacción de este grupo de especial protección, según sus necesidades.

Lo contrario, daría lugar a situaciones injustas, pues a buen seguro familias de tres, cuatro, cinco o más miembros, deben conformarse con viviendas de dos o tres dormitorios incluso en esa misma promoción, lo que sin duda alguna, de llegar a conocimiento del colectivo de adjudicatarios de viviendas protegidas, generará sensaciones de discriminación y a buen seguro opiniones de todo tipo sobre los criterios de EMVISESA a la hora de adjudicar viviendas protegidas.

Por todo ello, formulamos al Director Gerente de EMVISESA **Sugerencia** para que, de cara al futuro, se valore la oportunidad de orientar la oferta de viviendas protegidas hacia el alquiler, al ser posible en el 90 % de los casos, y con un régimen jurídico que garantice que en el caso de que los adjudicatarios dejen de cumplir los requisitos para ser destinatarios de este tipo de viviendas por razón de sus circunstancias socio-económicas, esa Entidad pueda recuperar el inmueble, sin perjuicio de ofertar otra vivienda a los interesados de acuerdo a sus necesidades, si continúan reuniendo los requisitos para ello.

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

De la respuesta que nos remitió EMVISESA entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por cuanto nos indicaban que el Plan Municipal de Vivienda de Sevilla 2012 destacaba el impulso por el alquiler de vivienda con opción de compra, que facilitaba el acceso a la vivienda a colectivos como jóvenes, que constituyen más de las dos terceras partes de la demanda. Concretamente, de las 6.753 viviendas a promover, el 29,91 % (2.020 viviendas) serían en régimen de alquiler con opción de compra, un 12,59 % (850 viviendas) en alojamientos protegidos, con lo que el peso de las viviendas en alquiler, era del 40 % de las actuaciones previstas.

Esta opción, como ya hemos dicho, es especialmente interesante para jóvenes *“porque permite menores desembolsos durante los primeros años y amortizar una parte del valor de la vivienda, así como porque la contratación de la hipoteca puede producirse en una mejor situación laboral por parte de los adjudicatarios”*.

En cuanto a la otra cuestión que planteábamos en nuestra resolución (procedimientos para adjudicar el excedente de viviendas que no queden cubiertas en el cupo en el que fueron inicialmente destinadas), consideraban que en la nueva regulación de adjudicaciones quedaba esta cuestión ya incluida, pues las viviendas debían ser ofrecidas a demandantes inscritos en el Registro Público Municipal de Demandantes de Viviendas Protegidas atendiendo a sus circunstancias concretas y de inscripción. En el caso concreto de la queja, la adjudicación de la vivienda se realizó antes de abrir este Registro y, por tanto, desde que este existía, la adjudicación de las viviendas se realiza a través del Registro y a personas inscritas en los distintos cupos o grupos. Por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 12/223**, de 55 años de edad y un 69 por 100 de grado de discapacidad, nos exponía su compleja y delicada situación personal, pues fue víctima de violencia de género, sufre distintas dolencias y patologías de tipo crónico y hacía tres años que fue desahuciada de la vivienda que constituía su domicilio, en régimen de alquiler, debido a los impagos de la renta mensual por sus muy escasos recursos económicos.

Acreditaba, a estos efectos, una pensión no contributiva por invalidez de 347,60 euros mensuales.

Todas estas circunstancias derivaron en su momento en una situación de riesgo y emergencia que fue adecuadamente valorada por los Servicios Sociales del Ayuntamiento y que dio lugar a que se le cediera, por la OTAINSA, una vivienda del parque social destinado a casos de emergencia, concretamente la vivienda perteneciente al patrimonio municipal, con una renta mensual de 19,16 euros más gastos de suministros y consumos. El contrato de arrendamiento fue suscrito con fecha de 24 de Julio de 2009.

Con tales antecedentes, el motivo por el que la interesada acudía a esta Institución y solicitaba nuestra colaboración, era, y es, el precario estado en el que se encuentra la vivienda del parque municipal antes citada y que repercute negativamente en sus condiciones de habitabilidad. Según aseguraba, la vivienda presenta importantes y excesivas humedades en todas sus dependencias e incluso había notado un importante incremento en el consumo de agua. Nos comentaba incluso que un fontanero había visitado la vivienda y que atribuía a la instalación las deficiencias en su funcionamiento. En cualquier caso, con independencia de las causas que generaron estas precarias condiciones en la vivienda, lo cierto es que afectan enormemente el estado de salud de su inquilina, a la que los médicos han desaconsejado, por sus dolencias, ambientes húmedos.

Por todo ello, durante los últimos meses la interesada venía solicitando tanto en OTAINSA como en los Servicios Sociales, que realizaran las reparaciones necesarias en la vivienda o bien que le adjudicaran otra del parque social para casos de emergencia, que tuviera mejores condiciones de habitabilidad y que no presentara estas humedades, tan perjudiciales para su salud; pero hasta el día en que presentó su queja en esta Institución, no había logrado que los técnicos municipales realizaran una visita de inspección para poder valorar la situación de la vivienda y las posibles soluciones a las humedades, ni tampoco que los Servicios sociales revisaran su situación y analizaran la problemática que exponía.

Por tales circunstancias, así como por el hecho de tratarse de una persona que presenta una compleja situación social y un delicado estado de salud, consideramos conveniente admitir a trámite el escrito de queja, interesando informe al Ayuntamiento, que nos ha sido remitido por una doble vía, desde el Servicio de Arquitectura y Vivienda Social (Gerencia de Urbanismo) y desde la Dirección General de Asuntos Sociales.

En el primero de los informes, del Servicio de Arquitectura y Vivienda Social (Gerencia de Urbanismo), consta lo siguiente:

“Primero: Según la visita realizada se ha podido comprobar la existencia de humedades junto a la ventana que da vistas a la galería y en la partición entre las viviendas ..., situadas ambas en la planta primera de dicha edificación.

Segundo: Según la planimetría existente en este Servicio descriptiva de las instalaciones de dicha vivienda, parece que en esta misma zona se empotra un bajante de recogida de aguas residuales.

Tercero: Igualmente, según lo declarado por el ocupante de la vivienda, los consumos de agua han sido excesivos en los últimos meses, pudiéndose deber a la existencia en este mismo lugar de alguna tubería de suministro de agua que se encuentre oculta y que tenga una fuga que provoque dichas humedades.

Cuarto: Por todo lo anterior, y no existiendo en este Servicio de Arquitectura y Vivienda contrato de mantenimiento en vigor que dé cobertura a intervención alguna sobre dicha edificación, se considera necesaria la inspección completa de las viviendas colindantes a las particiones afectadas por dicha humedad, abriendo las catas que se consideren necesarias durante el desarrollo de la misma para el conocimiento de la ubicación de las redes de abastecimiento de agua y evacuación de las posibles patologías existentes en las mismas, de forma que se evalúen y reparen las referidas filtraciones antes de que provoquen daños de mayor consideración.

Quinto: Asimismo, por la inquilina de la vivienda ..., sita en planta baja, se nos traslada la posibilidad de un consumo excesivo de agua y la existencia generalizada de humedades por capilaridad, comprobándose que el contador de agua de la vivienda ... sigue con el marcador de lectura activo una vez cerrados los puntos de suministro interiores de la vivienda, lo que podría ser debido a la existencia de una fuga en la instalación de la fontanería o a una derivación ilegal del suministro a otra vivienda anexa, extremos que habría que comprobar mediante la inspección de la red, con los medios personales y auxiliares necesarios. Igualmente se detecta que no existe el precinto del Interruptor de Control de Potencia.

Sexto: Visitada la vivienda ... por finalización del período de realojo y entrega de las llaves del anterior inquilino, se comprueba que existen conexiones eléctricas en el interior de la ducha y en los paramentos cercanos, que no ofrecen las mínimas medidas de aislamiento y seguridad necesarias, existiendo peligro de electrocución. Por ello, se considera que dicha vivienda (...) no debe ocuparse hasta tanto no se elimine el referido riesgo”.

Por su parte, en el informe emitido por el Centro de Servicios Sociales del Casco Antiguo, de la Dirección General de Asuntos Sociales, consta que:

“El 21 de Noviembre de 2011 acude ..[la interesada].. al Servicio de Información, Orientación y Valoración de este Centro planteando dificultades para hacer frente a la cuantía de la última factura de agua que ascendía a 130 €. La solicitante afirma que se debe a un problema de infraestructura de la vivienda y que los técnicos de OTAINSA tienen conocimiento de ello.

En estas fechas ya no teníamos posibilidad de tramitar ayudas económicas por haberse finalizado el presupuesto por lo que se le pide a la solicitante que aporte factura de lo que costaría la reparación para valorar otras vías de financiación, por ejemplo en coordinación con Cáritas. Es la propia interesada la que manifiesta haber ido varias veces a Cáritas para este problema y se niegan a afrontar dichos pagos al ser un problema de infraestructura del inmueble responsabilidad de la Gerencia de Urbanismo. Se contacta con el técnico responsable del caso en OTAINSA y afirma que tiene conocimiento del problema y saben que es un problema de infraestructura pero que no disponen de seguro para esas viviendas ni de empresa de mantenimiento por lo que no pueden acometer las obras oportunas. Es un problema que están planteado en la Gerencia desde hace tiempo y que desde OTAINSA han propuesto que lo asuma Patrimonio, pero no lo va a asumir porque no hay disponibilidad presupuestaria. La respuesta es que, en principio, las facturas las tendrán que asumir los/as vecinos/as. (...).

El 5 de Diciembre se realiza visita a domicilio y se comprueba el estado de insalubridad en el que vive ..[la interesada].. humedades, azulejos desprendidos... por lo que existe riesgo para su integridad física además de perjudicar seriamente su salud.

En este momento la usuaria expresa que estuvieron los técnicos de la Gerencia de Urbanismo en la vivienda y la explicación que le dieron es que parece que existe un salidero en el suelo pero no dan ninguna solución.

Desde este Centro de Servicios Sociales se han realizado las actuaciones oportunas pero no disponemos del recurso adecuado y seguimos a la espera de que la Gerencia de Urbanismo nos dé una respuesta ante esta problemática”.

Visto el contenido de los dos informes municipales transcritos, quedaban acreditados los siguientes extremos:

- La vivienda del patrimonio municipal que fue cedida a la interesada en 2009 ante su situación de emergencia social, presentaba ciertas deficiencias, tales como graves humedades y filtraciones, consumos de agua excesivos e injustificados.

- Ante tales deficiencias, se consideraba necesario abordar la inspección y reparación de las redes de abastecimiento y evacuación de aguas para conocer su estado y las diferentes patologías del inmueble, de forma que se evaluaran y repararan antes de que ocasionaran daños de mayor consideración.

- En aquellos momentos, sin embargo, no había contrato de mantenimiento ni seguro que diera cobertura a estas cuestiones, por lo que el Ayuntamiento, como titular del inmueble, no podía hacer frente a las reparaciones debidas.

- Los Servicios Sociales, tras realizar la visita a la vivienda, consideraban que, dado el estado de insalubridad que presentaba, existía riesgo para la integridad física de la inquilina, además de perjudicar seriamente su salud.

A la vista de estos antecedentes, trasladamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones, pues, en primer lugar, aunque somos conscientes de las dificultades presupuestarias por las que atraviesan las entidades locales en nuestro país, y también de la creciente demanda social de viviendas de renta baja, queremos detenernos en el hecho, constatado, de que el Ayuntamiento de Sevilla haya cedido una vivienda de su titularidad, para una situación de emergencia, que no guarda las mínimas condiciones de habitabilidad y que, por tanto, no puede considerarse una vivienda digna y adecuada, en términos del artículo 47 de la Constitución. No en vano, son los propios Servicios Sociales municipales los que dicen que, visitada la vivienda, “se comprueba el estado de insalubridad en el que vive ...: humedades, azulejos desprendidos... por lo que existe riesgo para su integridad física además de perjudicar seriamente su salud”.

El hecho de que desde el Ayuntamiento se haya facilitado una vivienda del patrimonio municipal a una persona en situación de emergencia, con una renta baja realmente asequible, no debe suponer el incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la propiedad, a la ley de arrendamientos urbanos y al mandato constitucional y estatutario a los poderes públicos de facilitar viviendas dignas y adecuadas. La situación de precariedad en la que muchas personas se han encontrado, sin vivienda, como fuera en su momento la situación de la propia interesada en esta queja, induce a aceptar la ayuda pública aunque sea, como se ha podido comprobar en este caso, en unas circunstancias de insalubridad y

que, incluso, llevan a un gasto mayor del habitual, consecuencia de las deficientes infraestructuras. Es decir, ante la posibilidad de verse sin techo, se acepta un inmueble que no guarda las condiciones mínimas para servir al fin destinado, el de vivienda digna y adecuada. Estos inmuebles no sólo deben ser destinados a paliar situaciones de emergencia, sino también, indisolublemente unido a lo anterior, tiene una finalidad como vivienda digna y adecuada, en términos del artículo 47 de la CE y del artículo 2.1 de la Ley 1/2010, de 8 de Marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía (en adelante, LRDVA).

Asimismo, también manifestábamos que cabía recordar, a este respecto, que el artículo 51.1 de la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en adelante, LBELA), así como el artículo 85 del Decreto 18/2006, de 24 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, establece que las entidades locales tienen la obligación de conservar, proteger y mejorar sus bienes.

El artículo 155.1 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), determina que los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Cabe recordar, por otra parte, que es el propio Ayuntamiento de Sevilla, como Administración competente en materia urbanística, quien ha de velar porque los edificios de viviendas reúnan las debidas condiciones de habitabilidad y seguridad en función del fin al que están destinados. Esta competencia de carácter general, al menos así nos parece, debe entenderse reforzada en el presente supuesto, por cuanto que, además, el Ayuntamiento de Sevilla ostenta la titularidad sobre las viviendas, estando obligado, como cualquier otro propietario de inmueble, a mantenerlo en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, en términos del precepto citado.

Ya se ha mencionado el artículo 47 de la Constitución, que habla de «vivienda digna y adecuada», también referido en el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El artículo 3.3 de la LRDVA determina que se entenderá por vivienda digna y adecuada aquella que reúna, entre otros requisitos, los de calidad del artículo 3 de la citada Ley. A tenor de las circunstancias constatadas en la vivienda objeto de la presente queja, no puede decirse que sea una vivienda digna y adecuada, sobre todo si se tiene en cuenta la compleja situación social y de salud de su arrendataria, a la que desaconsejan ambientes como el que tiene que soportar en su propia vivienda.

Desde luego que estas condiciones de la vivienda no pueden considerarse debidamente reflejadas en la literalidad de la estipulación sexta del contrato de arrendamiento suscrito, según la cual la parte arrendataria declara conocer las condiciones de habitabilidad, características y «perfecto estado de conservación de la vivienda arrendada».

Por otra parte, no puede olvidarse que la Ley 29/1994, de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos, establece en su artículo 21.1 que el arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario. En el presente caso, no parece, a tenor de los informes, que el deterioro obedezca a un uso imputable a la arrendataria, sino a otras causas en cuya valoración técnica no entramos.

Por ello, nos llamaba la atención cuando los Servicios Sociales consignaban en su informe que las deficiencias en esta vivienda ya estaba *“planteado en la Gerencia desde hace tiempo y que desde OTAINSA han propuesto que lo asuma Patrimonio, pero no lo va a asumir porque no hay disponibilidad presupuestaria”*, añadiendo que *“La respuesta es que, en principio, las facturas las tendrán que asumir los/as vecinos/as”*. Nos llama la atención porque la interesada, con una pensión no contributiva por invalidez que alcanza los 347,60 euros mensuales, difícilmente va a poder hacer frente a una eventual reparación de estas deficiencias a su costa. Le resultará más que difícil, por no decir imposible, abonar las facturas por consumo de agua que se han demostrado excesivas a causa de las deficiencias en la infraestructura de abastecimiento del edificio.

Por ello, formulamos a la citada autoridad **Recordatorio** del deber legal previsto en el artículo 85.1 LBELA, según el cual las entidades locales tienen la obligación de conservar, proteger y mejorar sus bienes, según lo establecido, así como del deber legal establecido en el artículo 155.1 de la LOUA, de los propietarios de edificios de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo, en lo que respecta a todas las viviendas del bloque de referencia mencionadas en el informe del Servicio de Arquitectura y Vivienda y, por tanto, no sólo a la vivienda de la interesada en la presente queja.

También formulamos **Recomendación** para que, a la mayor urgencia posible, se dieran las instrucciones precisas a fin de que se verificaran las condiciones de seguridad y salubridad del inmueble y, de acuerdo con el informe que se realizara y previos los trámites legales oportunos, se ejecutaran las obras e instalaciones necesarias para garantizar que reuniera las debidas condiciones para ser considerado digno y adecuado a los efectos del art. 47 CE y legislación de desarrollo, así como **Recomendación** para que, en el supuesto de que a la vista de la intervención que fuera necesaria en la vivienda de la interesada no se pudiera afrontar la misma por los motivos que fueran, se procediera, con carácter urgente, a adjudicarle otra vivienda del parque municipal con una renta proporcional a su capacidad de pago y que sí reuniera las debidas condiciones de habitabilidad.

Por último, también formulamos **Recomendación** para que, en todo caso y a la vista del informe del Servicio de Arquitectura y Vivienda, del que se desprende que existe peligro de electrocución en una de las viviendas del inmueble, se proceda a eliminar este riesgo, no volviéndose a autorizar la ocupación de dicha vivienda a ninguna unidad familiar hasta que no reúna las necesarias condiciones de habitabilidad, según lo establecido en el art. 155 LOUA.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Sevilla, nos informaban, en síntesis, de las gestiones que desde la Gerencia de Urbanismo, en coordinación con el Punto de Información a la mujer, se habían llevado a cabo para dar satisfacción a la solicitud de permuta de la vivienda por otra en distinta ubicación de la ciudad. En concreto, según constaba en el informe, esta nueva adjudicación de otra vivienda se produciría una vez pasado el mes de Agosto de 2012, por lo cual entendimos que el asunto estaba en vías de solución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Adicionalmente, también entendimos que se había aceptado la resolución que formulamos con ocasión del estado de conservación de la vivienda municipal que ocasionaba este expediente de queja. Al respecto, el Ayuntamiento nos informó, a través de la Gerencia de Urbanismo, que estaban realizando las gestiones para tener el presupuesto

que les permitiera contratar un nuevo servicio de mantenimiento y conservación. Ello no obstante, habían clausurado la vivienda del bloque cuyo estado podía resultar inseguro.

No obstante, en nuestro escrito comunicándole el archivo de nuestras gestiones, recordamos al Ayuntamiento la necesidad de que la Gerencia de Urbanismo, a través del Servicio competente, o bien con la colaboración del Servicio de Patrimonio, colabore en todo lo posible con el Punto de Información a la Mujer para adjudicarle a la interesada, que había sido víctima de violencia de género, una vivienda en otro punto de la ciudad, en vista de que su expareja (que cumplía condena por agresiones a la interesada) iba a ser excarcelado, con el fin de que la Gerencia procediera en consecuencia con la máxima celeridad posible, habida cuenta de que nos encontrábamos ante un problema de violencia de género en el que debía primar, ante todo, la seguridad de la afectada.

2. 2. 4. 2. Impago de cuotas de comunidad por parte de las administraciones titulares de viviendas protegidas.

La **queja 11/3417** la presentó una comunidad de propietarios de un edificio de Córdoba exponiéndonos que la Junta de Andalucía era propietaria de seis plazas de garaje en el edificio indicado que, en su momento, no pudieron ser adjudicadas por diferentes motivos y cuya gestión correspondía a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía. La citada comunidad de propietarios venía requiriendo, desde hacía años, verbalmente el pago de las cuotas de comunidad ante la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Córdoba y ante EPSA, que hacían caso omiso a sus reclamaciones, según aseguraban en su escrito de queja.

En este caso y después de varias actuaciones tanto ante la Delegación Provincial citada como ante EPSA, puesto que tanto una como otra, en un primer momento, negaban la titularidad de las plazas de garaje, finalmente se nos comunicó, por parte de la Delegación Provincial, que estaban realizando las actuaciones oportunas para hacer frente al pago de la deuda reclamada por la comunidad. Posteriormente, se nos comunicó que ya se habían abonado todas las cuotas pendientes de pago que, ascendía, a una cuantía total de 7.005,67 euros, por lo que dimos por finalizada nuestras gestiones al entender que el problema se había solucionado.

2. 2. 4. 3. Viviendas protegidas en mal estado.

En la **queja 11/1660**, el interesado nos decía que la vivienda unifamiliar en cuestión fue adquirida por el interesado y su esposa al Ayuntamiento mediante Escritura Pública de compraventa de 22 de Octubre de 2003. Del contenido de dicha Escritura Pública se desprende que la declaración de obra nueva y división horizontal fue otorgada mediante Escritura Pública de 31 de Enero de 2000, obteniendo calificación definitiva de vivienda de protección oficial el 10 de Octubre de 2003.

Pues bien, según manifiesta el promotor de la queja, ya en los primeros momentos tras adquirir la vivienda y ocuparla de manera efectiva como domicilio habitual y permanente de su familia, se vinieron sucediendo los primeros episodios en los que se detectaron diversas deficiencias y vicios propios de la edificación. Ello no obstante, nos asegura que durante estos primeros momentos sus reclamaciones al Ayuntamiento, en su calidad de entidad promotora y vendedora, fueron realizadas de forma verbal, sin dejar constancia de las mismas, confiando en la buena fe municipal de que los desperfectos constatados se iban a solventar.

Sin embargo, lejos de obtener una solución a tales deficiencias en su vivienda, éstas se fueron agravando y, al mismo tiempo, fueron apareciendo otras nuevas. Con carácter general, las incidencias edificatorias reclamadas afectaban a las tuberías de los desagües con continuos atascos, al sistema de conexión al alcantarillado que discurría por la casa y que conecta a la red pública, a grietas en el alicatado y caída de azulejos en la cocina y en uno de los baños, grietas en la fachada de la vivienda y en el techo y las consiguientes humedades y filtraciones de agua que afectan al cuadro de luces y que han provocado cortocircuitos y cortes repentinos.

Ante tales circunstancias, el interesado comenzó a plantear sus reclamaciones de forma escrita en el Registro de Entrada del Ayuntamiento. En este sentido, nos constan hasta un total de 11 escritos presentados reclamando la reparación de estas deficiencias: el primero de ellos, ya en el año 2004 y otros diez posteriores (entre Julio de 2006 y Julio de 2011).

Tras una valoración de la situación, concluimos que la única vía que, en principio, le ofrece el ordenamiento jurídico a este ciudadano para tratar de obtener la reparación de las deficiencias de su vivienda, es acudir al auxilio judicial. No en vano, el propio artículo 111 del Reglamento de 1968 recuerda que quedarán a salvo las acciones que puedan ejercitarse al amparo de los artículos 1.951 y 1.909 y demás de pertinente aplicación del Código Civil.

En consecuencia, aplicando el régimen legal expuesto al caso objeto del presente expediente de queja, y teniendo en cuenta los datos obrantes en el mismo dimanantes de la documentación aportada por el interesado y de los informes evacuados por el propio Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe:

1. Los vicios y defectos de la vivienda del promotor de la queja, no sólo se han producido dentro del plazo de 5 años de garantía del artículo 111 del Reglamento de 1968, sino que su denuncia al Ayuntamiento, como promotor, se ha efectuado dentro de ese plazo de 5 años a contar desde la calificación definitiva como vivienda de protección oficial.

2. La realización de obras de reparación en este ámbito integra una responsabilidad objetiva del promotor, que además en este caso se trata de una Administración Pública, y al que se impone en este terreno una responsabilidad directa.

En cualquier caso, las responsabilidades legales dimanantes son exigibles al Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe, no sólo en su condición de promotor, sino también en su condición de Administración Pública, de lo cual debería inferirse una mayor exigencia del cumplimiento legal. No en vano, el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 6 de la 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, señalan que las Administraciones Públicas actúan con sometimiento pleno a la Constitución, a las leyes y al Derecho, en línea con lo que ya fijaba el artículo 103.1 de la Constitución.

Por ello, de no atender el cumplimiento de su obligación legal de reparar los vicios y defectos en la vivienda de protección oficial del interesado, éste se vería compelido a ejercitar la oportuna reclamación administrativa ante la Consejería competente en materia de vivienda (para la tramitación del oportuno expediente sancionador), o bien de interponer la acción judicial correspondiente, para lo cual necesita un asesoramiento y, en su caso, asistencia letrada con representación judicial, con el consiguiente desembolso de honorarios y gastos de peritaje que dificultan el ejercicio de su pretensión.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe **Recordatorio** del deber legal del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe, de cumplir las obligaciones que, en su condición de promotor de viviendas protegidas calificadas definitivamente el 10 de Octubre de 2003, le vienen impuestas por el artículo 27 del Real Decreto 2960/1976, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación de viviendas de protección oficial, de 12 de Noviembre de 1976, y por el artículo 111 del Decreto 2114/1968, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de Julio de 1968, todo ello por remisión de la disposición final primera del Real Decreto 3148/1978, de 31 de Octubre, sobre política de viviendas de protección oficial.

De acuerdo con estos preceptos, el Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe tiene la obligación de reparar los vicios o defectos acaecidos en la vivienda de protección oficial del interesado en esta queja.

También formulamos a la citada autoridad **Recomendación** para que, previos trámites legales oportunos, se proceda a dar cumplimiento a la obligación de reparar los vicios y defectos de la vivienda de protección oficial del interesado.

De la respuesta parecía desprenderse que el Ayuntamiento iba a asumir su responsabilidad. Sin embargo, pasado el verano y encontrándonos prácticamente a un mes del final del año 2012, su situación sigue siendo la misma e incluso se ha agravado como consecuencia de las recientes lluvias. Adicionalmente, nos ha avanzado el promotor de la queja que posiblemente acuda a la vía judicial para reclamar la reparación de los defectos y vicios constructivos.

A la vista de cuanto antecede, consideramos que no ha sido aceptada nuestra Resolución, toda vez que no se ha dado cumplimiento a la obligación de reparar los daños y desperfectos de la vivienda de protección oficial del interesado, promovida por ese Ayuntamiento, dejándole como única vía de solución del problema la de acudir a la vía judicial, con el correspondiente desembolso que ello supone en gastos de prueba pericial, abogado y procurador. En consecuencia, con esta misma fecha damos por finalizada nuestra intervención en este expediente de queja, procediendo a su archivo.

Abrimos de oficio la **queja 12/1779** cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, de la situación en la que se encontraba la fachada del bloque de pisos sito en la ciudad de Cádiz, calle Alcalde Blázquez, números 9, 13 y 15. Siempre según estas noticias, una asociación de vecinos de la zona del “Cerro del Moro”, había denunciado el mal estado de la fachada citada debido, en particular, a que se estaban cayendo las cornisas y a los vecinos les entraba agua por los corredores como consecuencia de unas mamparas que, en su momento, habría sufragado la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA) y que, en aquellos momentos, también corrían, como las cornisas, riesgo de desprenderse. Es más, según estas noticias tuvieron que acudir los bomberos en fechas pasadas por la caída de parte de una cornisa.

En relación con estas circunstancias, constaba en las noticias que la asociación de vecinos llevaba más de tres años reclamando el arreglo de este inmueble y que, a tal efecto, habían mantenido varias reuniones con el Patronato Municipal de Viviendas, del Ayuntamiento de Cádiz, si bien, por una cuestión de competencias (al Patronato parecía que sólo le correspondería el mantenimiento y a EPSA aquellas cuestiones de mayor trascendencia), el bloque seguía sin los arreglos necesarios.

En cualquier caso, de las noticias cabía concluir que la situación de este inmueble no sólo afectaba a la habitabilidad de las pisos que en él se encontraban, sino también, y lo que era más importante, a la propia seguridad de los viandantes y de los

vecinos que podrían ver amenazada su integridad física por el riesgo de caída de las cornisas y de las mamparas.

Tras dirigirnos tanto a EPSA como al Patronato Municipal de la Vivienda de Cádiz, conocimos que el servicio de mantenimiento del Patronato se estaba haciendo cargo de la reparación de los desperfectos detectados, tanto en la fachada como en la cornisa del edificio, para evitar cualquier riesgo de los inquilinos y de los viandantes.

EPSA también nos indicó que algunos de sus técnicos habían mantenido contacto con representantes de los adjudicatarios de las viviendas afectadas a fin de recabar información sobre el estado de conservación de los edificios, y que se había realizado un informe técnico para valorar el alcance de las reparaciones necesarias y determinar el coste de las mismas, a fin de trasladárselo al Ayuntamiento, como gestor de las viviendas, la necesidad de realizar las obras.

Por tanto, entendimos que el asunto objeto de la presente queja de oficio se encontraba en vías de solución y dimos por concluidas nuestras actuaciones, aunque instamos a los organismos a que las obras se realizaran lo antes posible para eliminar cualquier riesgo de los inquilinos y de los viandantes.

La **queja 12/2040** la abrimos de oficio cuando conocimos, a través de los medios de comunicación, que se habían producido diversos robos en uno de los bloques que habían sido rehabilitados en la barriada hispalense de “Martínez Montañés”, concretamente en la zona conocida popularmente como “Las Vegas”. Según estas noticias, se trataría del bloque identificado con el número 6.8 de la zona referida que, al parecer, habría sido entregado a sus ocupantes a finales del pasado año 2011, tras la ejecución total de las obras de rehabilitación, que habrían supuesto un importante desembolso para la remodelación del inmueble.

En este sentido, siempre según estas noticias que hemos conocido, los robos habrían consistido en la sustracción de algunos elementos como tuberías de gas natural en desuso al no tener ningún vecino contratado este suministro y de ventanas de la escalera, llegando incluso a destrozos en la puerta de acceso al bloque y de las cerraduras de los trasteros situados en la parte más alta del bloque.

En declaraciones del presidente de una asociación de vecinos de la zona, que reflejaban estas noticias, sería necesario un mayor control sobre las familias residentes en la barriada, así como la conveniencia de realizar, con carácter urgente, un trabajo de carácter social para que surtan efecto las distintas medidas puestas en marcha respecto del Polígono Sur.

Asimismo, constaba también la denuncia de este representante vecinal por la suciedad en la barriada, recalcando la necesidad de que los operarios de LIPASAM entraran con más frecuencia en las calles afectadas. Llegaba incluso a relatar que se habían multiplicado en las últimas fechas los atascos de aguas fecales en algunos bloques, de forma que se vertían directamente a la calle, dando lugar a focos de infección e insalubridad.

En vista de las circunstancias expuestas, conocidas, como se ha indicado, a través de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación, nos dirigimos tanto a EPSA como al Ayuntamiento de Sevilla para que, dentro de sus competencias, nos informaran sobre las actuaciones que estaban realizando para solucionar estos problemas.

En la respuesta municipal se nos detallaba que LIPASAM tenía asignado un servicio de limpieza que incluía un tratamiento de barrido de 3 días a la semana (lunes, miércoles y viernes), que se llevaba a cabo, en horario de mañana, por un equipo compuesto de una brigada integrada por 3 operarios y una barredora de mediana aspiración, manejada por un conductor.

En la respuesta de EPSA se nos indicaba, entre otras cuestiones, que desde que las viviendas fueron adjudicadas se venían haciendo labores de seguimiento de las familias, con visitas periódicas y otras medidas como la constitución de la comunidad de vecinos y la articulación del sistema de convivencia y de gestión de zonas y elementos comunes.

En vista de estas respuestas, nos dirigimos a la Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla sobre la valoración de las circunstancias expuestas, especialmente la idoneidad de las medidas hasta el momento ejecutadas por EPSA y por el Ayuntamiento y la necesidad, si fuera el caso, de adoptar otras o de intensificar las labores de seguimiento social y/o de limpieza viaria.

Una vez que recibimos la respuesta de éste, dimos por concluidas nuestras actuaciones remitiéndole el siguiente escrito:

“En primer lugar, queremos agradecerle muy sinceramente el esfuerzo que ese Comisionado ha realizado para informarnos tan ampliamente de la labor que ha venido y viene desarrollando en el Polígono Sur de Sevilla, así como de las dificultades con que se encuentra en la actualidad para continuar con el proceso iniciado y, sobre todo, para consolidar de manera definitiva los avances logrados en materia de rehabilitación de edificios y de gestión social de las personas, familias y comunidades.

Compartimos con Vd. la preocupación que nos traslada en cuanto a que los ajustes y recortes presupuestarios puedan poner en peligro la consolidación del plan integral del Polígono Sur, pues qué duda cabe que el proceso debe seguir no sólo en materia de rehabilitación de edificios, sino sobre todo en lo que afecta a la tutela social de las personas y familias. Este proceso debe ser todavía, si cabe, aún más intenso en estos momentos, en los que la normalización definitiva de esta zona de Sevilla debe ser un fin a perseguir.

Por este motivo, después de leer detenidamente su amplio informe, así como las perspectivas y preocupaciones de futuro que nos traslada, hemos considerado oportuno remitir una comunicación a la Consejería de Fomento y Vivienda, con objeto de que se tenga en cuenta que el proceso de rehabilitación integral del Polígono Sur requiere en estos momentos de dotación presupuestaria suficiente para, cuanto menos, permitir las labores de tutela social que tan necesarias son para lograr una convivencia cívica entre los ciudadanos y con el entorno en el que habitan.

Por otra parte, en el particular asunto que motivaba la tramitación de este expediente de queja de oficio, consideramos que el mismo fue solucionado tal y como se desprende de su informe. Por ello, sin perjuicio de esa comunicación que vamos a enviar a la Consejería de Fomento y Vivienda, procedemos a dar por finalizada nuestra intervención en el presente expediente de queja”.

También nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Vivienda con objeto de trasladarle nuestras actuaciones y posición:

“Esta Institución tramitó de oficio en su momento la queja con el número arriba indicado, al haber tenido conocimiento, a través de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación, de recientes robos producidos en uno de los bloques rehabilitados en la barriada “Martínez Montañés”.

Con ocasión de esta queja, solicitamos informe tanto al Ayuntamiento de Sevilla como al Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla, que nos han sido debidamente remitidos y la tramitación de la queja ha seguido su curso ordinario.

Ello no obstante, debemos significarle que, del informe del Comisionado para el Polígono Sur, se desprende la preocupación que le ocasiona que no se dote de los suficientes fondos presupuestarios para continuar la ejecución del Plan Integral del Polígono Sur. En este sentido, el propio Comisionado nos ha comunicado que está actualmente trabajando con la Secretaría General de Vivienda para mantener unos mínimos del programa.

Aunque somos conscientes de las dificultades presupuestarias por las que están atravesando las Administraciones Públicas, queremos trasladarle la preocupación que, también a esta Institución, le genera que los avances logrados hasta el momento con el Plan Integral del Polígono Sur, puedan desfigurarse como consecuencia de que, por mor de la falta de presupuesto, no puedan seguir realizándose labores de tutela y acompañamiento social en la zona. Como conoce, esta Institución viene manteniendo que las labores de tutela social deben ir indisolublemente unidas a los procesos de rehabilitación de edificios y zonas urbanas, todo ello con el fin de lograr la normalización de zonas y la integración social plena de las familias que, además de ejercitar su derecho a una vivienda digna y adecuada, deben ser conscientes de que la convivencia cívica exige el cumplimiento de una serie de deberes y obligaciones para con los convecinos y con las viviendas pertenecientes al parque residencial público.

Por ello, permítanos trasladarle nuestra preocupación por el hecho de que no se dote del suficiente presupuesto para, cuanto menos, poder seguir acometiendo estas labores de tutela y acompañamiento social de las familias que han sido realojadas en viviendas rehabilitadas. Rogamos, en consecuencia, tengan en cuenta la conveniencia, dentro de lo posible, de hacer un esfuerzo presupuestario para que los logros del Plan Integral del Polígono Sur puedan consolidarse de forma definitiva, especialmente en lo que afecta a medidas del tipo de tutela social, para que puedan seguir llevándose a cabo”.

En la **queja 10/821**, el interesado nos exponía que el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) le cedió una vivienda en el año 1993 que estaba en tan malas condiciones que no tenía ni techo, ni puertas, ni paredes, por lo que él, con su esfuerzo, fue realizando diversas obras y, en cuatro años, pudo habitar la vivienda con los servicios básicos de agua y luz. Tuvo que entrar en prisión durante tres meses, tiempo en el que una *“una familia le dio una patada a la puerta y se metieron a vivir en mi casa, que estaba totalmente amueblada, todos los muebles y la televisión, que había comprado el año anterior”*. Denunció estos hechos al Ayuntamiento para que procediera a desalojar la vivienda, pero los ocupantes –siempre según el interesado- realizaron un falso contrato de compraventa y utilizando diversos documentos que se encontraban en la vivienda, se

empadronaron en la misma por lo que tuvo que interponer una denuncia judicial contra esta familia ocupante.

Posteriormente, en un segundo escrito del interesado, nos ampliaba la información comentándonos que la familia que ocupó su vivienda mientras él estaba ausente, había procedido a “venderla” a un tercero, y que dicho tercero habría sido avisado de la situación de irregularidad de la compraventa por parte de la Guardia Civil.

Ante esta queja, y en la hipótesis inicial de que la vivienda en cuestión fuera de propiedad municipal, esta Institución interesó del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas informe sobre las gestiones que se hubieran llevado a cabo para recuperar la posesión de la mencionada vivienda, así como la situación jurídica en la que se encontraba la misma y los términos en los que en su momento fue cedida al interesado.

De las respuestas que recibimos del Ayuntamiento conocimos que se habían limitado a dar de alta en el Padrón Municipal de Habitantes a los ocupantes de la vivienda en cuestión y que la vivienda, que pertenecía a la barriada de El Carbonal, era propiedad de la Junta de Andalucía, cuya gestión estaba cedida a EPSA. Por ello, nos dirigimos a esta entidad para conocer las actuaciones que hubiera llevado a cabo para recuperar la posesión de la mencionada vivienda, así como la situación jurídica en la que se encontraba la misma y los términos en los que en su momento fue cedida al interesado.

Tras una valoración de la situación, entendimos, en lo que respecta a EPSA, que dada la situación en la que se encontraban estas viviendas, debía procederse cuanto antes a dar cumplimiento al cometido por el que le fueron cedidas por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, esto es, de cederlas al municipio, previos trámites legales oportunos. En este sentido, el acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de Febrero de 2008, publicado en BOJA número 47, de 7 de Marzo de 2008, establece en su preámbulo que el patrimonio cedido, entre el que se encuentran las viviendas del poblado El Carbonal, queda sujeto en todo caso a la normativa de viviendas protegidas vigente en nuestra Comunidad Autónoma, y que a tales efectos la EPSA tendrá la consideración de Administración Pública Institucional.

Por otra parte, en el artículo sexto del mencionado Acuerdo del Consejo de Gobierno se establece la obligación para EPSA de remitir a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, anualmente y dentro del primer trimestre natural, una memoria de gestión de los bienes y derechos cedidos, respecto del año anterior, así como las previsiones para el año entonces corriente.

Por todo ello, formulamos al Director Gerente de EPSA, en cuanto a la condición de Administración Pública Institucional que tiene esa empresa pública a los efectos de la cesión de las viviendas del poblado El Carbonal, **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en términos de servicio con objetividad a los intereses generales y de actuación de acuerdo con el principio de eficacia y los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, además del principio de actuación para el cumplimiento de sus fines, que en este caso son los de desarrollar proyectos de actuación singular en la zona en materia de viviendas, rehabilitar el poblado, y asignar las viviendas a familias necesitadas.

Del mismo modo, en atención a la condición de Administración Pública Institucional, **Recordatorio** del deber legal de observar lo establecido en los artículos 3, 5 y 6 de la vigente Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con los principios generales de organización y funcionamiento de la

Administración de la Junta de Andalucía, en especial los principios de eficacia, eficiencia en su actuación y control de los resultados, programación de sus objetivos, responsabilidad por la gestión pública y buena administración, y calidad de los servicios públicos.

Para el caso de no haberse dado cumplimiento a la obligación establecida en el artículo sexto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de Febrero de 2008, formulábamos **Recordatorio** del deber de remitir a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, anualmente y dentro del primer trimestre natural, una memoria de gestión de los bienes y derechos cedidos.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible, se ejerciten por parte de EPSA las prerrogativas que conlleva la cesión de titularidad de un conjunto de viviendas que constituyen patrimonio público de la Comunidad Autónoma, a fin de que se proceda a la investigación de las viviendas, a su depuración jurídica y a su regularización conforme a la normativa en materia de vivienda protegida vigente, así como a cuantos actos jurídicos sean necesarios, tal y como establece el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de Febrero de 2008. También formulamos **Recomendación** para que, desde EPSA, se recabe la colaboración efectiva del Ayuntamiento en las labores de depuración jurídica de las viviendas y en las posteriores labores de regularización.

Recomendamos también que en las labores de depuración jurídica de las viviendas, y de regularización de su situación, se tengan en cuenta, se estudien y se valoren como correspondan, las manifestaciones realizadas por el interesado en esta queja, D. Ángel Martínez Márquez, sin perjuicio de la sustanciación de los procedimientos judiciales que al respecto se encuentren en curso y de la resolución final de los mismos mediante sentencia firme, así como **Recomendación** para que, a la mayor brevedad posible, se retomen las negociaciones con el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas a fin de concretar los términos en que, en su caso, vayan a cederse las viviendas de El Carbonal a dicho ente local, previos trámites legales oportunos.

Por último, también formulamos **Sugerencia** para que la cesión de las viviendas que se formalice en su día al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, incluya la obligación de rendir cuentas y presentar anualmente una memoria de gestión y adecuación de los actos dictados a la normativa vigente en materia de vivienda protegida, así como la posibilidad de revertir la cesión en caso de incumplimiento de las obligaciones asumidas.

En la respuesta que nos remitió EPSA a esta resolución nos decía que en los últimos meses se habían celebrado diversas reuniones entre representantes del Ayuntamiento y de EPSA, con el objetivo de proceder a la definitiva regularización de los ocupantes del poblado, reuniones que se han desarrollado en un clima de absoluta colaboración mutua entre ambas entidades y como fruto de las cuales se ha ido avanzando en el proceso, mediante diversas gestiones y trabajos técnicos que ha ido realizando EPSA.

De acuerdo con ello y habida cuenta de las gestiones que desde EPSA se estaban llevando a cabo con la colaboración del Ayuntamiento para ceder a éste la titularidad de las viviendas del citado poblado, previa depuración jurídico-registral de las mismas, para que sea el ente local quien las gestione, entendemos que se había aceptado nuestra resolución.

Ello no obstante y dado que ya se habían realizado varios intentos para depurar, física y jurídicamente, los inmuebles de El Carbonal para cederlos al Ayuntamiento sin que ninguno de tales intentos culminara con éxito, en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones comunicamos tanto a EPSA como al Ayuntamiento de Villanueva del

Río y Minas que confiábamos y esperábamos que en esta ocasión sí que se lograra el fin pretendido y se culminara la depuración jurídico registral de las viviendas y la posterior cesión al Ayuntamiento, para acabar con la situación de indefinición en la que se encontraban tanto estas viviendas como las personas que han venido ocupándolas.

En cuanto al Ayuntamiento, y también en el momento de dar por concluidas nuestras actuaciones, también le recordamos la situación en la que se encontraba la vivienda del interesado para que se tuvieran en cuenta la misma en las labores de estudio de los documentos o títulos de los ocupantes de las viviendas que conforman el poblado, aunque habíamos conocido que éste ya se había puesto en contacto con el Ayuntamiento para relatarle estas circunstancias y su posible derecho a ser oído en el proceso de regularización de los vecinos, por lo que sugerimos al Ayuntamiento que tuviera en cuenta la posibilidad de concederle trámite de audiencia o de contactar con él, por el medio que se considerara más adecuado, con objeto de que pudiera exponer las circunstancias antes relatadas, decidiéndose finalmente por el Ayuntamiento lo que resulte procedente.

La interesada de la **queja 11/3334** nos exponía que justo frente a su vivienda, en la localidad malagueña de Mollina, existía una vivienda de propiedad municipal, en su día destinada a domicilio y consulta del ATS, que estaba cerrada y abandonada, con un importante estado de suciedad que provocaba, siempre según la interesada, muy malos olores que le afectaban llegando, incluso, a no poder abrir las ventanas. Aseguraba, por otra parte, que a pesar de estar cerrada y desocupada, oía ruidos que, creía, provenían de ratas que había en la vivienda. Había denunciado estos hechos en la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, que la derivaba al Ayuntamiento de su localidad, pero la situación seguía siendo la misma, por lo que pedía que la vivienda se mantuviera en un estado que no diera lugar a situaciones indeseables de insalubridad y malos olores, que podían agravarse con las altas temperaturas del verano.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Mollina y después de varias actuaciones, finalmente conocimos que la vivienda *“actualmente se encuentra deshabitada, y así se ha encontrado en el transcurso de los últimos años”*, resultando que *“su estado actual presenta signos evidentes de una vivienda abandonada”*, tales como suciedad en la puerta de acceso, polvo, insectos muertos y tela de araña en las ventanas, falta de mantenimiento en las persianas de madera, pintura desconchada y paredes exteriores que presentaban signos de humedad.

El Ayuntamiento había incoado expediente para la recuperación de la vivienda, por lo que entendimos que se estaba actuando correctamente y, por tanto, el asunto estaba en vías de solución, aunque instamos al Ayuntamiento a que después de recuperada la propiedad de la vivienda se adoptaran las medidas necesarias para que el inmueble guardara las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, conforme a la obligación legal de conservación que pesa sobre los propietarios, prevista en el artículo 155 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2. 2. 5. Medidas de fomento y ayudas para el acceso a la vivienda.

2. 2. 5. 1. Ayudas a la adquisición de viviendas protegidas.

En la **queja 11/5640**, el interesado nos indicaba que había presentado en la, entonces, Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz solicitud de subvención autonómica a los adquirentes de viviendas protegidas con fecha 20 de Junio de 2008, y hasta la fecha de su comparecencia en esta Institución para formular

queja, el 21 de Noviembre de 2011, no tenía información alguna del estado de su expediente.

Tras admitir a trámite la queja, en el primer informe emitido por la Delegación Provincial, se nos decía lo siguiente:

“La vivienda del Sr. ... corresponde a una promoción de 122 viviendas de protección oficial con una subsidiación autonómica de 1.000 € para formalización de escrituras, siendo la fecha de la firma de las mismas de 18/01/2008. Los citados expedientes, debido a la coyuntura económica actual, que hace que las disponibilidades presupuestarias sean muy limitadas, están pendientes aún de poder tramitar su abono, y ello, en base a lo establecido, tanto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, como en el artículo 7.3 del citado Plan 2003-2007, que indica que «Las ayudas económicas directas están condicionadas a la existencia de disponibilidad presupuestaria».

No obstante no se ha procedido a su resolución denegatoria, ya que a medida que se genera el crédito correspondiente, se están tramitando en función al orden de fecha de entrada en el Registro General de esta Delegación Provincial”.

Habida cuenta de que, a la fecha de este informe, habían transcurrido 3 años y 7 meses desde que el interesado presentara su solicitud de subsidiación, así como por el hecho de que la ayuda fue solicitada al amparo del plan 2003-2007, no nos parecía justificado que se nos dijera, como motivo de la falta de resolución, la escasez de disponibilidad presupuestaria, generando una expectativa de futuro para cuando se fuera dotando de nuevas partidas presupuestarias este programa de ayudas.

Nos parecía que era necesario aclarar, si se trataba de limitación de disponibilidad presupuestaria o, por el contrario, de agotamiento del programa de ayudas, pues, debe tenerse en cuenta que se trata de una ayuda del plan 2003-2007.

En todo caso y de acuerdo con los dos informes que constan en este expediente de queja resultan, en consecuencia, los siguientes datos:

1. El programa de ayuda autonómica de 1.000 € para la formalización de escrituras por la adquisición de viviendas protegidas, está condicionado a la existencia de disponibilidades presupuestarias.

2. Esta línea de subvención tiene en la actualidad unas 2.800 solicitudes pendientes de abono.

3. La fecha que marca el orden de tramitación de las solicitudes es la de escritura de las viviendas protegidas, al ser la fecha en la que efectivamente cada beneficiario se subroga al préstamo del promotor y se firman las escrituras de compraventa objeto de la subvención en cuestión.

4. La última solicitud de esta línea de ayudas que ha sido abonada en esa Delegación Provincial corresponde a una Escritura Pública firmada con fecha 2 de Agosto de 2007, presentada por el interesado en fecha 21 de Mayo de 2008. El abono efectivo se ha producido con fecha de 7 de Febrero de 2011.

5. La solicitud de ayuda del interesado en esta queja corresponde a una Escritura Pública firmada con fecha 18 de Enero de 2008, y presentada en esa Delegación Provincial en fecha de 20 de Junio de 2008.

6. De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta que la fecha que marca el orden de tramitación de las solicitudes es la del otorgamiento de la escritura de las viviendas protegidas, antes que la solicitud del interesado en esta queja, deben ser tramitadas todas las solicitudes correspondientes a viviendas protegidas escrituradas entre el 3 de Agosto de 2007 y el 17 de Enero de 2008.

Cabe igualmente llegar a la conclusión, por tanto, que las 2.800 solicitudes de esta ayuda corresponden a viviendas protegidas cuya escritura pública fue otorgada en fecha posterior al 2 de Agosto de 2007, encontrándose, de esta forma, en la misma situación que la del promotor de esta queja; es decir, sin ser resueltas ni, en su caso, abonadas, por falta de disponibilidad presupuestaria, con independencia de que fueran presentadas durante la vigencia del Plan de Vivienda 2003-2007.

El problema, a nuestro juicio y así se lo trasladamos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, es que si se han seguido admitiendo solicitudes de esta ayuda sin advertir de esta ausencia de disponibilidad presupuestaria a pesar de conocer esta circunstancia, nos parece -no encontramos o no tenemos otra forma de decirlo- una falta de consideración hacia estas personas que, confiadamente, se han dirigido a esa Consejería, concretamente a esa Delegación, precisamente porque necesitan estas ayudas públicas, teniendo la expectativa de que, por reunir los requisitos exigidos, van a ser acreedores de las ayudas, las cuales recibirían algún día.

Si, por el contrario, se han tramitado y abonado solicitudes de esta naturaleza correspondientes a viviendas protegidas cuya escritura pública fue otorgada en fecha posterior al 2 de Agosto de 2007, se habría preterido el derecho de los interesados que hubieran escriturado sus viviendas con anterioridad, vulnerándose con ello el art. 14 CE.

Finalmente, trasladamos a la Delegación Provincial que debía hacerse una valoración objetiva de la situación, la cual debe partir del análisis de las posibilidades reales y ciertas que tienen de ser concedidas todas las ayudas del tipo de las que nos ocupan que se encuentran pendientes de disponibilidad presupuestaria y, de acuerdo con ello, informar a los interesados, verazmente y con lealtad plena a la ciudadanía, y resolver lo que proceda.

También formulamos **Recomendación** para que, desde la Delegación Provincial, se hiciera una valoración objetiva de la situación dictando las medidas oportunas a fin de que:

1. Se realizara un análisis de las ayudas que quedaran pendientes de liquidar con cargo al Plan Andaluz 2003-2007, evaluando su montante total y la fecha de la última solicitud que fue tramitada y abonada por la Delegación Provincial o EPSA, a fin de que quedara determinada con claridad cuál sería la inmediata siguiente y pendiente de abonar si hubiera disponibilidad presupuestaria, siguiendo el riguroso orden de antigüedad según el criterio fijado de la fecha del otorgamiento de la escritura pública. Según la información que disponíamos, en principio la última abonada fue la correspondiente a una escritura pública firmada el 2 de Agosto de 2007.

2. Se realizara ese mismo análisis respecto de las mismas ayudas que quedaran pendientes de liquidar del Plan Concertado de Vivienda 2008-2012, tanto de las solicitudes tramitadas y abonadas por esa Delegación como por EPSA.

3. Se informara a los solicitantes de ayudas de la situación real que, normativa y presupuestariamente, afectara a los mismos. Es decir, de la vigencia normativa de tales ayudas, del montante de las no abonadas, de la fecha de entrada en el registro de la última solicitud que fue abonada y, en definitiva, se hiciera saber a los interesados la realidad de la situación, puesto que la falta de disponibilidad presupuestaria no puede convertirse en la justificación para que la Administración desatienda su obligación de resolver expresamente bajo la excusa de que cabe esperar nuevas partidas presupuestarias de las que se puede beneficiar un ciudadano que ya lleva casi 4 años esperando que se resuelva su solicitud. Teniendo en cuenta, además que el Plan de Viviendas 2003-2007 dejó de estar vigente hace años.

4. Se informara de la situación de la solicitud del interesado y de sus posibilidades reales de ser atendida tanto a éste como a esta Institución.

5. Para el supuesto de que se detectara que se hubieran tramitado ayudas respecto de solicitantes cuyas escrituras públicas se realizaron con anterioridad al 2 de Agosto de 2007 y no se habían tramitado sin que hubiera causa legal que lo justificara, al haberse preterido los derechos de otros ciudadanos, se exigiera, previos los trámites legales oportunos, la responsabilidad a que hubiera lugar, actuando de igual forma si se hubieran tramitado solicitudes cuyos escrituras se formalizaron con posterioridad al 2 de Agosto de 2007, sin respetar el riguroso orden de antigüedad.

La Delegación Provincial nos comunicó que había trasladado todos los antecedentes de la queja y la resolución formulada a los Servicios Centrales de la Consejería con el fin de que les informaran sobre la disponibilidad presupuestaria para hacer frente al compromiso y abono de las ayudas que nos ocupan, pues, respecto de la provincia gaditana, se tenía constancia de que había 72 promociones de la ayuda en cuestión acogidos al Plan de Vivienda 2003-2007, con un total de 1.600 adquirentes que podrían optar a estas ayuda, que aún no habían sido resueltas. Por su parte, en lo que afectaba al Plan Concertado 2008-2012, se nos indicaba que había 16 expedientes de promociones con 430 adjudicatarios que reúnen los requisitos para optar a las subvenciones. En ambos casos, se nos decía que para su concesión se sigue la fecha de la escritura de cada promoción.

Finalmente, en Octubre de 2012, se nos comunicó, en este caso por la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento y Vivienda, que *“desde este Centro Directivo no podemos aportar más información y/o documentación que la remitida en escritos anteriores, por cuanto en cada uno de ellos se deja constancia que es la Dirección General de Vivienda, la competente para librar el crédito necesario y poder iniciar los correspondientes expedientes económicos”*.

A la vista de lo anterior, pese a la larga tramitación de este expediente de queja, no podíamos sino entender que no había sido aceptada nuestra resolución, por cuanto, pese a la antigüedad de las solicitudes de esta ayuda (tanto la que originaba la queja, presentada el 20 de Junio de 2008, como del resto de las que se ha tenido constancia), la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio de Cádiz no había adoptado decisión alguna en cuanto a su resolución expresa, bajo el argumento de que correspondía a la Dirección General de Vivienda la competencia para librar los créditos necesarios. Sin embargo, sin que ello dejara de ser cierto, también lo era que correspondía a las Delegaciones Territoriales la competencia para resolver expresamente los expedientes de subvención. Y esta competencia, al menos en este caso, no se había ejercitado ni parecía que se fuera a ejercitar, pese a que se sabía de antemano las dificultades que existían para generar crédito suficiente para dotar de presupuesto estas ayudas y poder abonar las solicitudes pendientes. Conviene recordar, en este sentido, que conforme al

artículo 12 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia. Igualmente, tampoco conviene olvidar que conforme al artículo 42 de la mencionada Ley, la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Por tanto, se seguía manteniendo una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica y se dejaba a los interesados en las ayudas en una situación de desconocimiento sobre qué posición adoptar, pues si, por una parte, podía considerarse desestimada su solicitud por efecto del silencio administrativo, por otra, la Delegación Territorial parecía dejar la solución del problema en la Dirección General de Vivienda, olvidando que eran las Delegaciones las que tienen la competencia para la resolución expresa de los expedientes. En definitiva, los expedientes seguían sin resolverse expresamente, tal y como viene legalmente establecido, sin que tampoco se informara a las personas interesadas de las posibilidades reales que tenían de que las ayudas sean finalmente concedidas.

De acuerdo con todo ello, tuvimos que proceder a archivar el expediente de queja al considerar que no se había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

2. 2. 5. 2. Ayudas a la rehabilitación de viviendas.

Abrimos de oficio la **queja 12/5246** cuando observamos que, especialmente durante los dos últimos años, existía un importante número de quejas de comunidades de propietarios que reclamaban mayor celeridad en la tramitación de sus expedientes de rehabilitación de edificios, tanto en aquellos casos en los que la finalidad de la subvención era mejorar las condiciones del inmueble (seguridad, humedades, etc.), como especialmente en aquellos supuestos en los que se pretendía instalar un ascensor en los bloques que carecían de este elemento de accesibilidad.

En este sentido, la casuística que hemos ido conociendo durante todo este tiempo ha mostrado que se ha producido un amplio abanico de situaciones en las comunidades que se han dirigido a nosotros. En cualquier caso, estas situaciones, y otras que se han dado, no vienen sino a constituir distintas manifestaciones de uno de los problemas que ha padecido el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (PCVS 2008-2012), especialmente en su programa de ayudas a la rehabilitación de edificios: la falta de dotación presupuestaria para atender las solicitudes presentadas.

Centrándonos en los expedientes de subvención para la instalación de ascensores, cabe decir que, además del problema que representa la falta de presupuesto a la hora de conceder estas ayudas, no puede olvidarse que la instalación de un ascensor en un bloque que carece de este elemento, viene precedido de un sinfín de complejas exigencias legales y técnicas, a nivel de propiedad horizontal (con la exigencia de adopción de determinados acuerdos previos) y a nivel de cumplimiento de requisitos técnicos (con el encaje del proyecto en las ordenanzas edificatorias o con la adquisición de suelo para su ubicación), como pusimos de manifiesto en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía *El Parque Residencial Sin Ascensor en Andalucía: una Apuesta por la Accesibilidad* (publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 557, de 9 de Noviembre de 2010).

Por ello, le trasladamos a la Consejera de Fomento y Vivienda nuestras consideraciones, pues puede decirse que la mera presentación de una solicitud de

subvención para instalar un ascensor es la culminación de una fase previa compleja, pues no sólo hay que lograr los acuerdos necesarios en las comunidades, sino que también se debe contar con la posibilidad técnica y física de instalar el ascensor para, por último, concienciar a los interesados de su obligación de sufragar parte del coste de la instalación. Sin embargo, teniendo en cuenta que, al menos por nuestra experiencia, la mayoría de las comunidades de propietarios que han solicitado esta subvención están compuestas por personas mayores de escasos recursos económicos, el hecho de tener que sufragar la parte proporcional que les corresponde no es una tarea fácil, al suponerles un importantísimo esfuerzo.

Este esfuerzo económico de los integrantes de las comunidades solicitantes se produce en parte antes de que se haya producido la calificación de rehabilitación de edificios, es decir, justo antes de que se haya reconocido el derecho a la subvención. Así, por ejemplo, el artículo 97 de la Orden de 10 de Noviembre de 2008, de desarrollo y tramitación del PCVS 2008-2012, establecía en su artículo 97 que, una vez presentada por las comunidades de propietarios la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos y determinada la viabilidad de la actuación, debía presentarse el proyecto técnico necesario (salvo que, además, se hubiera subvención para la asistencia técnica), el cual sería aprobado por la persona titular de la Delegación Provincial, para, a continuación, proseguir como decía el apartado 6 del citado artículo «La aprobación será comunicada a la persona solicitante que deberá, en el plazo máximo de 1 mes, solicitar la licencia de obras. La obtención de la licencia de obras deberá ser comunicada a la Delegación Provincial, adjuntando copias de dicha licencia, el presupuesto de contrata de las obras y, en su caso, coste de los tributos satisfechos por razón de las actuaciones».

Posteriormente, decía el artículo 98 de la citada Orden, en el plazo máximo de tres meses se emitirían y notificarían las calificaciones de rehabilitación de edificios «previa fiscalización del gasto de las subvenciones». Y, en similares términos, se expresaban los artículos 82 y 83 de la Orden de 26 de Enero de 2010, de desarrollo y tramitación del PCVS 2008-2012, que derogaba la anterior Orden de 10 de Noviembre de 2008.

Es decir, antes de que se emitiera la calificación de la actuación, se ha impuesto a las comunidades de propietarios (y por tanto, a sus miembros), además del gasto que representa el proyecto técnico (salvo que se hubiera solicitado subvención para asistencia técnica), la obtención de la licencia de obras y, en consecuencia, el abono de los tributos que esta obtención conlleva.

Pues bien, a propósito de esta circunstancia, hemos recibido recientemente varias quejas de comunidades de propietarios a las que, pese a haber obtenido la licencia de obras -previo abono de los correspondientes tributos que conlleva- y habiéndola presentado en la correspondiente Delegación Provincial, les ha sido notificada la denegación de la calificación de la actuación y de la ayuda por carecer de disponibilidad presupuestaria.

A tenor de esta situación, y sin perjuicio de que la concesión de las ayudas esté sujeta a las disponibilidades presupuestarias, no nos parece conveniente que la tramitación de las ayudas exija para los solicitantes desembolsos previos a la calificación de la actuación y, por tanto, al reconocimiento del derecho a obtener la subvención, especialmente cuando, como se ha demostrado, cabe la posibilidad de que la subvención pretendida no sea finalmente concedida por falta de disponibilidad presupuestaria. En este sentido, como ha quedado acreditado con las quejas que hemos recibido, las comunidades de propietarios (en definitiva, sus miembros) han realizado desembolsos -que para algunas personas suponen importantes esfuerzos- que han devenido en gastos inútiles, al no serles concedida la ayuda, puesto que en la mayoría de los casos, si no es con la ayuda pública,

estas comunidades no podrán afrontar por sí solas la instalación de un ascensor, de forma que el proyecto contratado, o la licencia concedida, no les servirán probablemente para nada. Al respecto, el sentir generalizado de las quejas recibidas es que, además de no obtener la subvención, se les ha “obligado” a hacer unos gastos que para ellos son importantes y de los que nadie les va a resarcir.

Además de esta situación, hemos tenido constancia de otras en las que se ha producido la caducidad de la licencia de obras, lo que ha obligado a las comunidades de propietarios a realizar nuevos desembolsos. Desconocemos si ha habido comunidades que, habiendo solicitado nuevamente licencia, les ha sido expresamente denegada la subvención por falta de disponibilidad presupuestaria, pero mucho nos tememos que así ha podido darse.

La constatación de este tipo de situaciones obliga, a juicio de esta Institución, a una reflexión sobre la idoneidad de la normativa de tramitación vigente del PCVS 2008-2012 y sobre la imperiosa necesidad de evitar perjuicios a los ciudadanos con desembolsos previos a tener la seguridad de que la subvención se va a conceder. En este sentido, en las últimas semanas hemos tenido conocimiento a través de los medios de comunicación de que en esa Consejería han comenzado los trabajos para la elaboración de un nuevo Plan de Vivienda (en el que al parecer la rehabilitación va a ser uno de sus pilares) que sustituya al PCVS 2008-2012, cuya vigencia está próxima a finalizar. Por ello, quizás sea este el momento de tomar conocimiento de la realidad expuesta y, en la medida de lo posible, analizar las distintas alternativas de tramitación que hay para evitar a los ciudadanos y a las comunidades de propietarios, desembolsos económicos que, a la postre, no van a tener la finalidad pretendida y van a quedar como recursos perdidos y, en definitiva, como un perjuicio, pues si la subvención finalmente se concede, el gasto habrá constituido un medio necesario, pero si la ayuda no es concedida, el gasto habrá supuesto un perjuicio para los afectados.

Por tanto, formulamos a la citada autoridad **Sugerencia** para que, en el próximo Plan de Vivienda y en su normativa de desarrollo y tramitación, dentro de los procedimientos relativos a actuaciones de ayuda para la rehabilitación de inmuebles, sea cual sea la finalidad concreta perseguida, se eviten trámites que impliquen desembolsos económicos a las personas y comunidades solicitantes antes de que se tenga la completa seguridad de que la subvención pretendida va a concederse por existir disponibilidad presupuestaria, y siempre condicionada, lógicamente, a la presentación del correspondiente proyecto técnico y de la licencia de obras.

Ello implicaría, cuanto menos, no exigir la presentación de un proyecto técnico y de la licencia de obras, hasta que se constatará que los solicitantes cumplen los requisitos exigibles para ser beneficiarios de la subvención, así como la existencia de disponibilidad presupuestaria para poder conceder la subvención pretendida.

En la respuesta que nos remitió la Consejera de Fomento y Vivienda, a través de la Secretaría General de Vivienda, Rehabilitación y Arquitectura, nos confirmaba que se habían iniciado los trabajos para la elaboración del próximo Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y que era objetivo de la Consejería que la rehabilitación fuera de uno de sus ejes principales.

Era cierto que la falta de disponibilidad presupuestaria había marcado la imposibilidad de resolver favorablemente las solicitudes pendientes en los programas de ayudas a la rehabilitación y que ha se habían tratado con ocasión de otros expedientes de queja. En cuanto al programa de Rehabilitación de Edificios, esta falta de disponibilidad presupuestaria y la consiguiente resolución denegatoria de las ayudas solicitadas habían

determinado las circunstancias que describíamos en nuestro escrito, con especial incidencia de las comunidades de propietarios que no acometieran las obras por no haberse concedido las ayudas solicitadas.

Por tanto y en el marco de los trabajos de elaboración del nuevo Plan de Vivienda y Suelo estaban trabajando en las siguientes direcciones:

- Análisis de la problemática generada por la no concesión de ayudas a comunidades que hubiesen redactado proyectos y, en su caso, obtenido licencias.

- Estudio de fórmulas a aplicar a posibles programas de ayudas a la rehabilitación de elementos comunes de edificios residenciales a incluir, en su caso, en el futuro Plan Andaluz de Vivienda y Suelo que eviten las situaciones que indicábamos en nuestra resolución, al tiempo que garanticen que el compromiso de los fondos públicos para su financiación se realiza con las suficientes garantías de definición de las actuaciones y el compromiso cierto de los solicitantes para su ejecución.

- Estudio de fórmulas que permitan priorizar el acogimiento a los posibles programas del nuevo Plan de aquellas actuaciones para las que se hubiesen redactado proyecto y obtenido licencia de obras sin haber alcanzado la concesión de ayudas solicitadas con cargo al vigente Plan Concertado, siempre que las circunstancias socioeconómicas de los promotores impidan la ejecución de las obras si no es con ayuda pública y, en todo caso, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias.

De acuerdo con esta respuesta, entendimos que se había aceptado nuestra resolución y, por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 12/525** la tramitamos por el retraso acontecido en el expediente de rehabilitación autonómica del que era beneficiario el interesado y en el que el Ayuntamiento de Los Barrios había desempeñado una función colaboradora con la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz. En concreto, el promotor de la queja nos enviaba un escrito en el que nos decía que, en su momento, había resultado beneficiario de una subvención del programa de rehabilitación autonómica, en el que había sido incluido, pero que la misma no se había hecho efectiva.

De acuerdo con los antecedentes a los que tuvimos acceso, el Ayuntamiento de Los Barrios, utilizando una subvención finalista a fines aún por justificar, en lugar de ingresar las cantidades a los beneficiarios del programa de rehabilitación autonómica. Con ello no sólo había dado lugar a retrasos en el abono de las ayudas a los interesados –con los perjuicios que ello conllevaba para tales interesados y para las empresas que habían ejecutado las obras- sino que también había quebrado la confianza que, como entidad colaboradora, había depositado la Delegación Provincial de Obras Públicas y Transportes de Cádiz.

Además, considerábamos que la tramitación de un procedimiento de reintegro por parte de la Delegación Provincial y, en su caso, la adopción de cualesquiera otras medidas que la ley ampare para que el Ayuntamiento de Los Barrios devuelva las cantidades percibidas, no puede hacer desaparecer las consecuencias del grave incumplimiento del convenio suscrito entre Administraciones y, por ende, del grave incumplimiento legal por parte del Ayuntamiento.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Barrios **Recordatorio** del deber legal de respetar:

- En su actuación con los ciudadanos y con el resto de Administraciones Públicas, las previsiones de los artículos 3 de la LRJPAC y 6 de la LBRL. En consecuencia, el Ayuntamiento de Los Barrios deberá, en lo sucesivo, servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho, de conformidad con los principios de buena fe y de confianza legítima, cooperación y colaboración, eficiencia y servicio a los ciudadanos.

- En su posición de ente colaborador de la Consejería competente en materia de vivienda, las obligaciones que en tal condición le vienen impuestas por el artículo 15 de la LGS y que ha asumido con la suscripción del correspondiente convenio. En consecuencia, es obligación del Ayuntamiento de Los Barrios, en tanto asuma la condición de entidad colaboradora, entregar a los beneficiarios los fondos públicos recibidos de acuerdo con el convenio suscrito con la Delegación Provincial, además de justificar la entrega de tales fondos ante dicho órgano concedente de la subvención.

- Del artículo 40 de la LGS, por el cual el Ayuntamiento de Los Barrios debe reintegrar a la Delegación Provincial de Cádiz la cantidad ingresada por el programa de rehabilitación autonómica, más los correspondientes intereses.

Asimismo, también formulamos **Recomendación** para que, por parte de la Alcaldía, se den las instrucciones precisas para averiguar el destino que se ha dado a las cantidades ingresadas por la Delegación Provincial de Cádiz en el Ayuntamiento de Los Barrios para su abono a los beneficiarios del programa de rehabilitación autonómica, así como las personas responsables de ello, así como **Recomendación** para que, una vez se haya determinado el destino final de la cantidad correspondiente a la subvención así como sus responsables, se den las instrucciones oportunas para depurar las responsabilidades legales, del tipo que fueren, en que tales personas pudieran haber incurrido.

En su respuesta, la Oficina de Urbanismo nos decía que el criterio de ese Ayuntamiento *“ha sido siempre la colaboración y voluntad de llegar a la conclusión del asunto”*.

Por nuestra parte, trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Barrios que de los informes evacuados por el Ayuntamiento y por la Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz, se desprendían ciertos hechos no controvertidos, como por ejemplo que la gestión que desde el Ayuntamiento (en su posición de ente colaborador de la Consejería) se hizo del programa de rehabilitación autonómica no fue el más adecuado, o que no se ha justificado ante la Delegación Provincial en qué se ha gastado la cantidad percibida (que no se ha llegado a abonar a los beneficiarios del programa).

En consecuencia, lo que se ha remitido a ese Ayuntamiento no ha sido una nueva petición de informe, ni se ha reiterado la petición inicialmente enviada –que fue debidamente respondida con el informe técnico al inicio reproducido-. Lo que se ha remitido es una Resolución que consta de tres Recordatorios y dos Recomendaciones, las cuales –tal y como dice el artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andalúz- deben ser respondidas por escrito por las autoridades y funcionarios a los que van dirigidos en el plazo de un mes.

En la nueva respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se decía, entre otras cuestiones, que *“Respecto a los recordatorios, le comunico que los tenemos muy presentes en nuestro día a día”*. Asimismo, en lo que afecta a las recomendaciones, nos dice lo siguiente:

“En cuanto a las Recomendaciones, haremos lo que esté en nuestras manos para poder llevarlas a cabo. Como primera medida, elevaremos a Pleno en la próxima Sesión Ordinaria a celebrar el próximo lunes día 10 de septiembre del corriente, Propuesta para la creación de una Comisión de Investigación (formada por representantes de todos los Grupos Municipales) y así poder aclarar todos los detalles relacionados con el asunto que tratamos. Una vez celebrada la Sesión Plenaria, remitiremos Certificación del Acuerdo adoptado, así como posteriormente los resultados obtenidos por la mencionada Comisión”.

Por ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la presente queja. Posteriormente, el Ayuntamiento nos comunicó que el Pleno del Ayuntamiento había acordado crear una Comisión de Investigación sobre el *“abono del Programa de Rehabilitación Autonómica”*.

2. 2. 5. 3. Ayudas al alquiler de viviendas.

2. 2. 5. 3. 1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler.

En la **queja 10/4087**, el interesado manifestaba que, en el mes de Diciembre de 2008 presentó solicitud de subvención para las personas propietarias de viviendas libres cedidas en alquiler a través de Agencia de Fomento del Alquiler, por el alquiler de la vivienda sita en Córdoba.

A la fecha en que se dirigió a esta Institución, el 18 de Agosto de 2010, no había vuelto a tener noticias del estado de su expediente, por lo que consideramos conveniente admitir a trámite su queja y dirigirnos a la Delegación Provincial de Córdoba de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, a fin de que nos informara al respecto y, sin entrar en el fondo de las cuestiones planteadas, para que se resolviera expresamente y sin más dilaciones la solicitud presentada por el interesado, dando así cumplimiento a lo preceptuado en el art. 17.2, inciso final, de nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz).

La Delegación Provincial nos manifestó que el expediente de subvención del interesado no se había *“terminado de resolver a la espera de tener disponibilidad presupuestaria, ya que de proseguir su tramitación la resolución sería desfavorable por este motivo, según se dispone en el artículo 14.1 de la Orden de 10 de Noviembre de 2008, que desarrolla el Plan Concertado de Vivienda y Suelo, que regula estas ayudas. Sin embargo, de no haber resolución expresa el silencio administrativo en este caso es desfavorable”*.

De acuerdo con lo anterior, no se ha dictado resolución expresa ante la petición del interesado, dando lugar a la creación de una expectativa irreal a este ciudadano, fundamentado en *“la espera de tener disponibilidad presupuestaria”*, pese a que el extinto programa de ayudas a propietarios de viviendas libres está ya agotado y expresamente derogado. Además, tuvimos que recordar que en respuesta a la **queja 11/985**, tramitada de oficio y abierta por este problema (que ya citamos en nuestro Informe Anual al Parlamento de Andalucía del año 2011, dentro del apartado 2.2.5.3.1. Ayudas a los propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler a través de las Agencias de Fomento de Alquiler, dentro de este mismo capítulo y sección), la Secretaría General de Vivienda, Suelo, Arquitectura y del Instituto de Cartografía, mediante escrito de salida de 26 de Mayo de 2011, nos indicó que en el mes de Abril de 2011 se dieron instrucciones a todas las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda a fin de que procedieran a la resolución de las solicitudes de la subvención que nos ocupa, bien denegándolas por falta

de presupuesto, bien inadmitiéndolas por presentación extemporánea, según fuera la fecha de presentación de las mismas.

Además, nos aclaraba que, efectivamente, no iba a volver a existir ninguna dotación presupuestaria para atender las ayudas que nos ocupan, por no estar consideradas en la normativa vigente y por haberse financiado ya la totalidad de los objetivos que para las mismas fueron establecidos durante todos los años de su existencia y que estas circunstancias era conocida por todas las Delegaciones Provinciales.

Por último, debe tenerse en cuenta que el artículo 2.2 del Decreto 135/2010, de 13 de Abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, señala que corresponde a los titulares de las Delegaciones Provinciales la representación ordinaria de la Consejería en su ámbito territorial de competencias, la superior dirección de los servicios dependientes de la Consejería y la programación, coordinación y ejecución de toda la actividad administrativa de la misma, así como las demás competencias establecidas en el artículo 39 de la Ley 9/2007.

En vista de todos estos antecedentes, formulamos a la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Córdoba **Recordatorio** del deber legal de esa Delegación Provincial de dictar Resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación, según lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, así como del deber legal de esa Delegación Provincial de cumplir los principios por los que se rige la actividad de la Administración en su relación con los ciudadanos, especialmente los principios de buena fe, confianza legítima y transparencia, además de servicio a los ciudadanos, previstos en el artículo 133 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, y en el artículo 3 de la Ley 9/2007, y de buena administración previsto en el artículo 5 de esta última norma autonómica y en el artículo 31 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, singularmente en lo que afecta a la resolución de los asuntos en un plazo razonable, al principio de proximidad a la ciudadanía, al de obtener información veraz, todo ello en el marco de unos servicios de calidad, así establecido en el artículo 6 de la Ley 9/2007.

También formulamos **Recomendación** para que, sin más dilaciones, dicte Resolución en el expediente de subvención a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler tramitado por el interesado en esta queja, y en el resto de expedientes que aún no hayan sido resueltos de este programa en esa Delegación Provincial, dando así cumplimiento a su deber legal previsto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, informándonos al respecto.

Como respuesta, la Delegación Provincial nos comunicó, en síntesis, que ya habían dictado resolución por la que denegaban la subvención que solicitó el interesado por falta de disponibilidad presupuestaria. En este sentido, explicamos al interesado que la falta de disponibilidad presupuestaria como motivo de denegación de la ayuda no constituye, en sí, irregularidad administrativa, al tratarse de una previsión legal y reglamentaria. Con esta respuesta entendimos que se había aceptado nuestra resolución, aunque recordamos a la Delegación Provincial, en el momento de archivar este expediente de queja, el contenido de nuestra Recomendación formulada, con objeto de que, además de haber dictado la Resolución en el expediente de subvención a propietarios de viviendas libres cedidas en alquiler tramitado por el interesado en esta queja, se dicte también en el resto de expedientes que aún no hayan sido resueltos de este programa en esa Delegación Provincial de Córdoba, dando así cumplimiento a su deber legal previsto en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, e informándonos al respecto.

Respecto al interesado y a pesar de que se hubiera resuelto su resolución, la misma no había satisfecho sus expectativas de resultar beneficiado con la subvención solicitada, como consecuencia de la falta de disponibilidad presupuestaria.

2. 2. 5. 3. 2. Ayudas a los inquilinos de viviendas en alquiler.

En la **queja 11/4210** se planteó la resolución de la solicitud de renta básica de emancipación que presentó la interesada en la, entonces, Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Málaga. En concreto, mediante resolución de 13 de Julio de 2011, le fue comunicado que se le tenía por desistida de su solicitud para el reconocimiento del derecho a la renta básica de emancipación, dándose así por concluso el procedimiento y ordenando el archivo del expediente.

Según el tenor literal de dicha resolución, con fecha de 14 de Abril de 2011 le fue requerida a la interesada la subsanación de su solicitud, por un plazo de diez días, si bien no pudo entregarse la notificación, por lo que se repitió en dos ocasiones posteriores (en fechas de 25 de Abril y 19 de Mayo de 2011), que también resultaron infructuosas, de forma que se procedió a la publicación de la notificación en el BOJA, dándole el indicado plazo de diez días, que no cumplió al desconocer, alegaba, que se le había requerido la subsanación de la solicitud.

Tras recibir el oportuno informe, entendimos que no se había seguido una adecuada diligencia a la hora de intentar notificar en forma a la interesada, por cuanto una lógica decisión, ante la incompleta dirección del domicilio a efectos de notificación del interesado, hubiera sido la de completarla con los datos de la vivienda objeto del alquiler para el que se solicita la ayuda, puesto que la misma es o va a ser el domicilio habitual y permanente del solicitante. Esta lógica determinación queda, si cabe, más patente, si se tiene en cuenta que los responsables de la tramitación de la solicitud tuvieron que indagar si la referencia catastral de la vivienda objeto del alquiler correspondía o no a algún inmueble.

Pero es más, si no se hubiera caído en la cuenta de que el domicilio es el mismo que el de la vivienda alquilada, podría haberse remitido un mensaje electrónico a la propia interesada, advirtiéndole de la necesidad de subsanar su solicitud y advirtiéndole de la imposibilidad de notificarle en su domicilio. Es cierto, en este sentido, que no figuraba cumplimentada (con una "x") la casilla por la que se autorizaba expresamente la notificación telemática. Pero también es cierto que la interesada sí que había señalado su dirección de correo electrónico, con lo cual, de manera implícita o tácita, estaba consintiendo este medio de contacto que podría haber evitado una consecuencia tan drástica como la de tenerla por desistida por no atender un requerimiento de subsanación. Es decir, la falta de cumplimentación de la reseñada casilla, cuando se ha consignado la dirección electrónica, no debe hacer pensar que no se autoriza este medio alternativo de comunicación. Si la interesada no hubiera permitido en ningún caso este medio, tampoco hubiera indicado cuál era su dirección.

En fin, a mayor abundamiento, la antes citada Orden de 26 de Diciembre de 2007 establece en su artículo 5.4.b), primer inciso, que «Para que las notificaciones a las personas interesadas puedan llevarse a cabo utilizando medios o soportes informáticos o electrónicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, será preciso que estas hayan señalado dicho medio de notificación como preferente o hayan consentido su utilización, mediante identificación de una dirección electrónica al efecto».

Por tanto, la notificación electrónica puede llevarse a cabo cuando el ciudadano ha señalado este medio de notificación como preferente, pero también cuando «hayan consentido su utilización, mediante identificación de una dirección electrónica al efecto», como ha sido el caso de la presente queja, y alega la propia interesada.

No somos ajenos al hecho de que la propia solicitante ha debido tener mayor diligencia en la cumplimentación de su solicitud. Pero también creemos que el objeto de dicha solicitud y la documentación que la acompañaba, ofrecían suficientes datos para evitar una notificación infructuosa y hacer recaer sobre la solicitante una consecuencia o perjuicio tan grave como la pérdida del derecho al tenerla por desistida.

No entendemos de otra forma la aplicación de los principios de buena fe, confianza legítima, eficiencia en la actuación, servicio a los ciudadanos, proximidad a la ciudadanía y buena administración, previstos en los artículos 3 de la LRJPAC y 3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, todo ello con objeto de evitar situaciones indeseables derivadas de la rígida y estricta aplicación normativa.

Y es que, en última instancia, la situación hubiera exigido al menos el contacto telefónico, sin que nos parezca una justificación para no haberlo realizado el importante número de solicitudes que se presentaron en esa Delegación Provincial, pues, como dice la propia interesada, se presume que no todas ellas han estado rodeadas de las mismas circunstancias para la notificación.

Por el interés que plantea, nos parece conveniente traer aquí a colación algunos pronunciamientos jurisprudenciales de los que se pueden extraer conclusiones, como el de la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de Noviembre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª), según la cual:

“Con carácter general hemos dicho, por todas, STS de 5 de mayo de 2011 , recaída en el RC 5824/2009, FJ 3, que la eficacia de las notificaciones se encuentra estrechamente ligada a las circunstancias concretas del caso, lo que comporta inevitablemente un importante grado de casuismo en la materia. El punto de partida de esta labor no puede ser otro que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, reconocer que los actos de notificación «cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes» (STC 155/1989 , de 5 de octubre , FJ 2); teniendo la «finalidad material de llevar al conocimiento» de sus destinatarios los actos y resoluciones «al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva» sin indefensión garantizada en el art. 24.1 CE (STC 59/1998 , de 16 de marzo , FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 221/2003, de 15 de diciembre, FJ 4 ; 55/2003 , de 24 de marzo , FJ 2)”.

O la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de Abril de 2000 (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª), según la cual:

“El sistema de notificación avalado por el artículo 80.3 de la Ley de 1958, al igual que en la actualidad el previsto en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 , únicamente es operativamente eficaz cuando se refiere a sujetos desconocidos o cuyo domicilio se ignora; pero no puede utilizarse válidamente en menoscabo de las garantías procedimentales de los administrados en todos aquellos

supuestos en los que la Administración pueda, con el empleo de una mínima diligencia, llegar a conocer la identidad y lugar idóneo para notificar personalmente a cualquiera de los posibles interesados en el trámite correspondiente. Así viene declarado con reiteración por la doctrina de esta Sala, mereciendo recordarse entre sus últimos pronunciamientos en la materia las Sentencias de 23 de septiembre de 1992, 30 de abril de 1993 y 22 de julio de 1999”.

El artículo 1.6 del Código Civil establece que la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

En consecuencia, antes de acudir a la notificación edictal, hubiera sido exigible de esa Delegación Provincial una mínima diligencia para llegar a conocer el lugar idóneo para la notificación personal o comunicación del acto administrativo, más aún teniendo en cuenta las circunstancias concretas del caso objeto de esta queja. Ello con independencia de que, finalmente, y tras la hipotética subsanación de la solicitud que la interesada hubiera realizado, se hubiese o no reconocido el derecho a la renta básica de emancipación.

Reparamos, por último, en una circunstancia que se confirma en el propio informe de esa Delegación: el requerimiento de subsanación se intentó notificar dos veces, con fecha 24 de Abril de 2011 y el segundo intento con fecha 19 de Mayo de 2011 (casi un mes después), procediéndose posteriormente a la notificación edictal mediante inserción de anuncio en el BOJA. Esta circunstancia vulnera la previsión del artículo 59.2 segundo párrafo de la LRJPAC, según el cual el segundo intento de notificación «se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes».

Por todo ello, formulamos al Delegado Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de Málaga la siguiente resolución:

Recordatorio del deber legal de actuar conforme a los principios de buena fe, confianza legítima, eficiencia en la actuación, servicio a los ciudadanos, proximidad a la ciudadanía y buena administración, previstos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Recordatorio del deber legal de respetar las normas sobre la práctica de la notificación de actos administrativos previstas en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Recomendación para que, en lo sucesivo, y atendiendo a lo establecido en el artículo 1.6 del Código Civil, se complemente la actividad administrativa de esa Delegación Provincial de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las notificaciones administrativas, en cuya virtud la validez y eficacia de tales notificaciones se encuentra estrechamente ligada a las circunstancias concretas del caso, así como que el sistema de notificación edictal debe ser únicamente operativo y eficaz cuando se refiere a sujetos desconocidos o cuyo domicilio se ignora.

De este modo, tal y como establece la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la notificación edictal no puede utilizarse válidamente en menoscabo de las garantías procedimentales de los administrados en todos aquellos supuestos en los que la Administración pueda, con el empleo de una mínima diligencia, llegar a conocer la identidad

y lugar idóneo para notificar personalmente a cualquiera de los posibles interesados en el trámite correspondiente.

Recomendación para que se dicten las instrucciones oportunas que permitan a la interesada, previos los trámites legales que correspondan, tener la posibilidad de someter nuevamente a estudio y valoración su solicitud de renta básica de emancipación, notificándole las actuaciones a su domicilio de conformidad con las normas de procedimiento y resolviendo según proceda.

De la respuesta que recibimos de la Delegación Provincial entendimos que se había aceptado nuestra resolución, por cuanto habían dictado una nueva resolución desestimatoria de la solicitud de renta básica de emancipación, ordenando retrotraer el expediente al trámite del requerimiento de subsanación, para su nueva notificación, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja, aunque instamos al Delegado Provincial a que cuando la interesada cumplimentara dicho trámite, procediera a dictar una nueva resolución de la solicitud en el sentido que correspondiera.

2. 2. 6. Otras cuestiones en materia de vivienda.

2. 2. 6. 1. Oficinas de asesoramiento:

Abrimos de oficio la **queja 12/3695** con objeto de dirigirnos a la Consejería de Justicia e Interior, al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para trasladarle nuestra propuesta sobre la creación de oficinas de asesoramiento a deudores sin recursos en riesgo de ejecución hipotecaria.

En nuestro escrito aclarábamos que el objetivo de nuestra actuación era tratar de poner estos servicios a disposición de personas y familias que, además de no poder afrontar su deuda hipotecaria, al menos en los términos en los que está contratada, se ven abocadas a abandonar sus viviendas y carecen de los medios suficientes para contratar los servicios jurídicos de un letrado.

En tales supuestos la orientación, el asesoramiento y, más allá de ello, la mediación de los letrados ante las entidades financieras resulta sencillamente crucial para la defensa de su intereses legítimos.

Afirmamos esto, por cuanto que desde la experiencia en el conocimiento de las quejas y consultas que se presentan en esta Institución motivadas por las ejecuciones hipotecarias, podemos asegurar, sin temor a equivocarnos, que en bastantes supuestos la falta de información previa sobre las posibilidades que ofrece el marco jurídico actual, para un determinado perfil social de deudor, para reestructurar la deuda o, al menos de alguna manera, para minimizar los efectos de la ejecuciones hipotecarias que han terminado con el desahucio y lanzamiento de la vivienda, podría no haber tenido lugar o, al menos, se habría producido en otras condiciones si las personas afectadas hubieran contado con un asesoramiento adecuado previo.

Después de todo ello, formulamos a la citada Consejería de Justicia e Interior, al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias la siguiente resolución:

1. **Sugerencia** en el sentido de que, previos los trámites que correspondan, adopte las medidas que considere oportunas para impulsar la creación de Oficinas destinadas a prestar servicios de información, mediación y asistencia letrada a personas y

familias en riesgo de ejecución hipotecaria destinadas a atender con carácter gratuito a personas carentes de recursos para afrontar los gastos que conlleva el acceso a tales servicios.

Creemos, a este respecto, que sería conveniente que, por parte de esa Consejería, se coordinaran las medidas a adoptar con las que, en su caso, puedan emprenderse desde la Consejería de Fomento y Vivienda, con el fin de alcanzar la mayor eficiencia posible, tanto en medios materiales y humanos, como en resultados prácticos.

2. **Sugerencia** en el sentido de que, dada la necesidad de financiar estos servicios, que tendrían carácter gratuito, se impulse la firma de Convenios para asumir la puesta en funcionamiento de estas Oficinas por parte de la Consejería de Justicia e Interior, las Administraciones locales (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), con objeto de subvencionar los costes que requieran estos servicios, y los Colegios de Abogados, que deberían adaptar sus tarifas por servicios al carácter social de estas prestaciones.

3. **Sugerencia** en el sentido de que, a los efectos indicados y teniendo en cuenta el mencionado carácter social que justifica la adopción de esta medida y la escasez de recursos de los que disponen las Administraciones Públicas para establecer nuevos servicios, sería conveniente que se tuviera en consideración lo siguiente:

- Se estableciera un perfil del solicitante de estos servicios que tendría acceso a los mismos con carácter gratuito, de acuerdo con la doble consideración de que, por un lado, no puede asumir los costes de estos servicios y, por otro, se encuentre en riesgo de ejecución hipotecaria.

Partiendo de esa doble consideración, creemos que, en todo caso, serían personas con derecho al acceso gratuito de tales servicios:

- * Todas aquellas personas a que se refiere el art. 3 y ss de la Ley 1/1996, de 10 de Enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.
- * Todas aquéllas personas que, de acuerdo con lo establecido en el art. 3 del Real Decreto-Ley 6/2012 de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, se consideren situados en el umbral de exclusión.
- * Asimismo y dadas las especiales circunstancias por las que está pasando nuestro país y que está motivando que miles de personas, que pese a que no se puede considerar técnicamente incluidas en el concepto de umbral de pobreza, se encuentran en situación de riesgo de ejecución hipotecaria y les es imposible, materialmente, hacer frente a los costes de una asistencia letrada, creemos que, ponderadamente, se debe ampliar el acceso gratuito a esta asistencia jurídica a estas personas sin perjuicio, lógicamente, de establecer un límite de ingresos en función de circunstancias personales, familiares, etc.

- Las personas beneficiarias de estos servicios serían las que, reuniendo los requisitos mencionados en el apartado anterior, sean deudoras de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual, siempre y cuando el valor de ésta no exceda del límite económico que se establezca por la Consejería, tal y como se establece, por ejemplo, en el art. 5.2 del citado Real Decreto-Ley 6/2012. Esto por cuanto si se va a ofrecer un servicio jurídico de asesoramiento y mediación, parece razonable que el valor del inmueble entre en consideración a la hora de determinar el acceso de un servicio que, por su finalidad social, va tener carácter gratuito.

- El lugar de prestación del servicio puede ser facilitado por el propio colegio o por alguna de las Administraciones que firmen los convenios.

La cesión por parte de estas últimas puede tener un interés singular respecto de poblaciones en las que, pese a tener una gran entidad poblacional, no existe una representación permanente del Colegio de Abogados.

- La información, la entrega y recogida de solicitudes para ser atendidas podrá realizarse por cualquier persona interesada en los lugares antes mencionados, sin perjuicio de que pueda obtenerse a través de las páginas web que se determinen.

- Sería de gran interés que las consultas previas, obtención de solicitudes y las citas para las entrevistas se puedan realizar a través de una página web, dada la dificultad de obtener una información previa con la que cuenten todas las personas que residan en municipios donde no estén habilitadas estas Oficinas.

- En las solicitudes de atención personalizada se incluirá la documentación que, en todo caso, deben aportar para el encuentro que mantengan con los abogados a fin de facilitar la eficiencia en la prestación de estos servicios.

- En todo caso, los letrados que presten estos servicios en las Oficinas de orientación deberán tener la preparación idónea para asesorar, de manera adecuada y eficiente, a quienes acuden a éstas y, en ningún caso, podrán intervenir, de forma privada, en la defensa de los intereses de las personas usuarias de estos servicios.

4. **Sugerencia** en el sentido de que, sin perjuicio de que sea necesario discriminar positivamente el derecho de acceso a estos servicios, se elabore un documento de orientación que se facilitaría en estas oficinas y en las Administraciones firmantes del Convenio y que también fuera accesible a través de una página web para informar a cualquier persona que esté interesada sobre las posibilidades que ofrece la legislación actual sobre reestructuración de la deuda hipotecaria ante la dificultad de atender su pago y los mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

2. 2. 6. 2. Operaciones solicitadas, ejecutadas y denegadas en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras incluido en el Real Decreto Ley 6/2012.

Cada vez con más frecuencia se están presentando quejas procedentes de personas y familias que nos dan cuenta de la grave situación en la que se encuentran motivada por la privación del derecho constitucional a la vivienda del que venían disfrutando, como consecuencia de la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución de deudas hipotecarias o de la entrega “voluntaria” de sus inmuebles por parte de aquellos deudores hipotecarios que no pueden afrontar el pago de las cuotas adeudadas. Ante esta situación, hemos iniciado distintas actuaciones tendentes a que se facilite una mejor protección de este derecho constitucional a las familias que se encuentren en riesgo de pérdida de su vivienda habitual, actuaciones de la que hemos dado cuenta en diversos apartados de este Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

Esta preocupación, nos consta que compartida por todos los poderes públicos de Andalucía, nos llevó, también, a abrir de oficio la **queja 12/4896** con objeto de que, tras la aprobación del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios Sin Recursos, y después de que el Ministerio de Economía y Competitividad publicara la lista de entidades financieras que se habían adherido al Código de Buenas Prácticas (art. 6 del citado Real Decreto Ley) para la

reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, previsto en la citada norma, consideramos oportuno conocer la información estadística sobre el número, volumen y características de las operaciones solicitadas, ejecutadas y denegadas en aplicación del citado Código de Buenas Prácticas así como el número de reclamaciones por posible incumplimiento, por parte de las entidades financieras, en la aplicación del citado Código, bien entendiendo que esta información estadística se refería a los inmuebles sitos en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

1. Número, volumen y características de las operaciones solicitadas, ejecutadas y denegadas en aplicación del Código de Buenas Prácticas.

2. Número de reclamaciones de las que, en su caso, tengan conocimiento que se hayan presentado ante el Banco de España por posible incumplimiento por parte de esa entidad de la aplicación del Código de Buenas Prácticas.

Nos dirigimos, en primer lugar, a la Asociación Española de la Banca, que nos derivó al Banco de España pues es a él al que las entidades financieras deben remitir, trimestralmente, esta información. Cuando nos dirigimos, en vía de colaboración, a éste, nos informó que la Comisión de Control prevista en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, está presidida por el Subdirector General de Legislación y Política Financiera, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad, que nos facilitó la siguiente información respecto de la Comunidad Autónoma a finales del año 2012:

Se habían presentado, en toda España, 568 solicitudes, de las que correspondían a la Comunidad Autónoma de Andalucía 158, distribuidas, provincialmente, de la siguiente forma, aunque estaban pendientes aún de resolver el resto.

<i>Provincia</i>	<i>Núm. operaciones</i>	<i>Reestructuración viable</i>	<i>Dación en pago</i>	<i>Desistimiento cliente</i>	<i>Denegadas por incumpl. req.</i>
Almería	13	5	0	0	0
Cádiz	23	4	1	0	8
Córdoba	5	1	0	0	2
Granada	13	0	1	1	6
Huelva	10	3	0	0	1
Jaén	10	4	0	0	3
Málaga	40	10	1	0	9
Sevilla	44	4	0	0	3
ANDALUCÍA	158	31	1	1	32

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad, Elaboración propia

Esta información evidencia el nulo resultado que, hasta esa fecha, habían tenido las medidas normativas adoptadas por el Gobierno de la nación ante esta problemática y sin que los graves efectos de estas situaciones se hubieran paliado, tampoco, por la Administración autonómica.

2. 3. Obras Públicas y Transportes.

2. 3. 1. Obras Públicas.

2. 3. 1. 1. Deficiencias en carreteras y caminos públicos.

La **queja 12/626** fue tramitada a instancias de una asociación de madres y padres de alumnos de un centro educativo de Gaucín (Málaga), denunciando la situación en la que se encuentra la carretera A-377, que une al municipio con “*muchos otros de la*

Serranía de Ronda con la Costa del Sol y la Capital de la Provincia (Málaga)” y que se encuentra, siempre según esta asociación, “en un estado lamentable, con el consiguiente perjuicio que ocasiona al alumnado del Colegio “...”, ante la posibilidad de desplazamientos a través de dicha vía para realizar actividades que posibiliten la ampliación de su aprendizaje, que en muchas ocasiones se ven mermadas por el miedo más que comprensible, que manifiesta el profesorado a desplazarse por dicha carretera con un autobús cargado de alumnos, que por otra parte, son nuestros/as hijos/as (...) Como padres de estos alumnos nos vemos en la obligación de exigir el arreglo de ésta de la forma más inmediata posible, para no mermar al alumnado de esta población rural de las posibilidades de que si disponen alumnos de otras ubicaciones geográficas, por el simple hecho de vivir en ciudades, derechos que se les niegan a los menores que no tienen la «suerte» de vivir en lugares «céntricos»”.

Tras dirigirnos a la, entonces, Dirección General de Carreteras, se nos indicó que la carretera A-377, de Málaga a Gaucín, fue transferida a la Comunidad Autónoma por la Diputación Provincial de Málaga, a través del Decreto 70/2007, de 6 de Marzo, sobre Traspasos de Carreteras entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Diputación Provincial de Málaga, siendo efectiva la transferencia a partir de Mayo de 2007.

Durante los últimos años se han venido realizando diversas actuaciones puntuales, como el bacheado de algunos tramos o la ejecución de muros de escollera, además de las labores propias de conservación y control de malezas. En cuanto a la señalización, se han colocado carteles de “*firme en mal estado*” para advertir a los usuarios de su estado. Además, en ese momento existe un proyecto, redactado por la Dirección General, de renovación de firme, con un presupuesto de 4 millones de euros, que contempla actuaciones de mayor importancia sobre la carretera, que se licitará cuando la situación presupuestaria lo permita.

A la vista de esta respuesta, se reconocía que la carretera se encuentra en mal estado y, evidentemente, aunque los conductores deben tener en cuenta esta circunstancia, de acuerdo con la normativa de seguridad vial, la queja de la asociación está más que justificada habida cuenta de que no se trata de un problema nuevo, sino que la padecen desde hace años y presenta un riesgo cierto para quienes necesitan circular por la A-377.

En todo caso, la carretera fue transferida a la Administración Autonómica hace ya cinco años, por lo que ha transcurrido un tiempo prolongado desde que la Comunidad Autónoma asumió la titularidad de la carretera y las obligaciones que de ello se derivan.

Por ello, formulamos a la citada autoridad **Sugerencia** en el sentido de que, a tenor de las competencias que posee esa Consejería y de acuerdo con lo previsto en el art. 47 de la Ley 8/2001, de 12 de Julio, de Carreteras de Andalucía, se establezca al menos un plazo aproximado en el que se ejecutaría el proyecto aprobado por la Dirección General de Carreteras, sin perjuicio de alguna actuación que, con carácter urgente y preventivo, se debiera realizar, si se genera un riesgo que lo demande.

Ello por cuanto entendemos que no puede continuar, pese a las limitaciones presupuestarias, una situación de permanente riesgo en una carretera cuya titularidad se asumió hace años (cuando las limitaciones presupuestarias no tenían la entidad que actualmente presentan), sin que exista, al menos, una fecha de referencia sobre cuándo se va a acometer la subsanación de tales deficiencias.

En su respuesta, la citada Dirección General nos decía que era conocedora de que la situación de la Red de Carreteras de Titularidad Autonómica y, en concreto, de la carretera A-377, no es la óptima. Añadía que existe una empresa adjudicataria de la

conservación integral de dicha carretera, que actúa en los plazos que indica su contrato cuando se producen situaciones que conllevan un riesgo extraordinario para la circulación y que, por tanto, se encuentra en todo momento pendiente de la evolución del estado de la carretera. Por ello y dada la situación presupuestaria, les era imposible indicar los plazos para realizar la actuación de mayor alcance en la carretera, recogida en un proyecto de renovación de firme, desde los kilómetros 0 al 28,640.

Por ello, entendimos que no se había aceptado nuestra resolución, por lo que procedimos a archivar el expediente de queja y destacar, aquí, la no aceptación de nuestra resolución, aunque la misma fue respondida.

El interesado de la **queja 11/3266** planteaba el mal estado en el que había quedado el camino que da acceso a su vivienda, como consecuencia, siempre según el interesado, de las obras que se realizaron junto a la vía HU-3103 que provocaron un cambio en la dirección del agua de lluvia, que anteriormente se acumulaba a ambos lados de la carretera y que habían convertido el camino de acceso a su vivienda en un auténtico riachuelo en los meses de invierno. Con la llegada del buen tiempo, el agua desapareció, pero el camino había quedado prácticamente inaccesible, por lo que se veía obligado a acceder diariamente a su hogar en un vehículo todo terreno, del que había tenido que cambiar los neumáticos en varias ocasiones.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Beas (Huelva), nos indicó, en síntesis, que tras conocer el mal estado del camino municipal y después de las investigaciones oportunas, tuvieron constancia de que los daños habían sido provocados por unas obras realizadas en la carretera HU-3103, por la Diputación Provincial de Huelva. Siempre según el Ayuntamiento, *"las aguas de lluvia discurrían habitualmente por la cuneta de la HU-3103, de manera paralela a la carretera hasta el cruce con la CN-435, la Excm. Diputación procedió a realizar las obras necesarias para variar el cauce de las aguas, de tal modo que actualmente discurren junto a la propiedad del interesado hasta llegar al camino objeto de la queja. El camino ha sido habitualmente usado por animales, ya que nunca ha reunido las características necesarias para circular con vehículos a motor"*. El Ayuntamiento había mantenido diversas conversaciones con la Diputación Provincial para solucionar la situación, conversaciones de las que se había informado a los interesados.

Después de dirigirnos a la Diputación Provincial, se nos informó que el camino no era titularidad de la Diputación, sino del Ayuntamiento de Beas y que las obras realizadas por la Diputación consistieron en la limpieza y rehabilitación de cunetas, reconstrucción de las boquillas de entrada y salida de la obra de drenaje existente en el kilómetro 0,5 de la carretera y limpieza del cauce de la escorrentía, por lo que no habían realizado *"desvío o variación de las aguas de lluvia, ya que las obras realizadas se tratan de trabajos de conservación y mantenimiento, no de obra nueva"*. Además, el camino que indicaba el interesado tenía su inicio a la altura del kilómetro 0,3 y discurría oblicuo a la carretera HU-3103, de titularidad de la Diputación Provincial, con firme sin pavimentar, mal conservado y sin obras de drenaje ni cunetas.

Por tanto, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento de Beas con objeto de que realice las actuaciones necesarias para que el camino por el que se accede a la propiedad del interesado *"al menos, vuelva a reunir las condiciones que tenía antes de que se generara la erosión, que ha tenido como consecuencia que el reclamante no pueda acceder con su vehículo, cuando con anterioridad sí podía hacerlo"*.

Pese a la situación de extrema precariedad que nos traslada el interesado en los diversos escritos que nos ha remitido -al no poder utilizar el camino por los motivos aludidos

en la queja-, no conocemos que el Ayuntamiento haya realizado actuación alguna para resolver el problema, pues no recibimos ninguna respuesta de su parte.

Ante la situación creada y teniendo en cuenta que el camino es de titularidad municipal, y que la Diputación Provincial negó expresamente que los daños fueran provocados por unas obras realizadas en la carretera HU-3103, ejecutadas por la misma, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Beas **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido del art. 51.1 de la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que establece que «Las Entidades Locales tienen la obligación de conservar, proteger y mejorar sus bienes», toda vez que, en el caso que nos ocupa, se trata de un bien de los que integran el patrimonio público local, de acuerdo con lo establecido en el art. 74.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

También formulamos **Recomendación** para que, con carácter urgente, se adopten las medidas necesarias para adecentar el camino a que se refiere la queja a fin de evitar las graves consecuencias que se derivan, para el reclamante y su familia, de la situación en la que se encuentra actualmente el mencionado camino.

Del escrito que recibimos del Ayuntamiento de Beas deducimos que no se había aceptado nuestra resolución, por cuanto nos decían que no podían afrontar con carácter urgente el arreglo del camino, debido a la falta de medios económicos. Por ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones y procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

No obstante ello, sugerimos al Ayuntamiento, en el momento del cierre de la queja, que reclamara, en su caso, la colaboración de otras Administraciones para subsanar las disfuncionalidades más graves del camino y sus causas. Posteriormente, en varias comunicaciones que nos ha remitido el interesado, éste nos comunicaba que se había arreglado el camino, aunque mostraba su desacuerdo con las obras realizadas por el Ayuntamiento.

Esta Institución, a través de los medios de comunicación, tuvo conocimiento, y por ello abrimos de oficio la **queja 11/5496**, de que tanto las personas mayores usuarias de una residencia geriátrica sita en Alcalá de Guadaira (Sevilla), como sus familiares, vienen reclamando, según estas noticias desde 2007, año en que se construyó, que el Ayuntamiento asfalte la calle que da acceso a la misma. En ella residen, de forma habitual, cerca de 200 personas, la mayoría con movilidad reducida y, debido a estas deficiencias, tienen serias dificultades, sino imposibilidad, de desplazarse por la vía pública y, consiguientemente, a otros lugares de la ciudad.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira, nos respondió que el edificio se construyó con una licencia de obras concedida en 2005, siendo un edificio de dos fachadas, una con acceso para vehículos y otra, paralela al antiguo trazado de la carretera N-334, con acceso peatonal. En el proyecto técnico se justificaba que el acceso peatonal se resolvía mediante un acerado perimetral hasta otra calle más cercana, puesto que la urbanización de la franja paralela a la carretera debía hacerse de manera unitaria con el resto del lateral de la vía. Tras finalizarse las obras, se concedió licencia de ocupación del edificio, pero se advertía que *"la zona que linda con la N-334 se utilizará únicamente como acceso peatonal, no pudiendo ser utilizado como desvío. Debiendo comprometerse la promotora a ejecutar las obras necesarias que autorice el Servicio de Carreteras"*.

A la vista de ello, entendimos, y así se lo trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra, que pese a que nos explican la causa de que la calle de acceso al geriátrico no esté asfaltada, entendemos que no se debió otorgar licencia de primera ocupación sin que, antes o simultáneamente, se garantizara la ejecución del proyecto de infraestructura prevista para dar acceso rodado y peatonal al inmueble.

La existencia de un acerado provisional de acceso peatonal a la residencia no parece que sea una solución ajustada a derecho y, además, plantea el problema de que con frecuencia “*la provisionalidad*” de las obras se prolonga indefinidamente en el tiempo. En todo caso, suponemos que la Empresa promotora depositó una fianza en garantía de la ejecución de estas obras.

Por ello, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** en el sentido de que, en cumplimiento de lo establecido en los arts. 54.3 y 96.3, de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y de acuerdo con las previsiones del planeamiento urbanístico de aplicación, se den las instrucciones precisas para que la empresa promotora de las obras asuma la obligación a la que se había comprometido y, sin perjuicio de las autorizaciones que, en su caso, tenga que solicitar del Servicio de Carreteras, ejecute a su costa las obras necesarias para dotar de acceso rodado y peatonal a esa residencia.

En su respuesta, el citado Ayuntamiento nos remitió la certificación de la Junta de Gobierno Local por la que se había acordado aceptar en todos sus términos nuestra resolución y, por tanto, se había notificado a las empresas promotoras de las obras que, a la mayor brevedad posible, cumplieran con las obligaciones correspondientes, así como a los Servicios Técnicos municipales para que tuvieran conocimiento de la decisión adoptada y se procediera a su ejecución. Por tanto, dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que nuestra resolución se había aceptado.

El interesado de la **queja 09/3438** nos exponía que desde hacía más de un año una obra que estaba parada venía ocupando parcialmente la calzada de la calle Cervantes, del municipio sevillano de Albaida del Aljarafe, lo que había motivado, siempre según el interesado, un accidente. Aportaba fotos de estas obras que verificaban, con independencia de las molestias que pudieran causar en los vecinos y ciudadanos que circulen por ella, que existía un riesgo cierto de accidente al estar ocupada la vía pública.

Tras recibir el informe municipal, en el que se nos indicaba, en síntesis, que el cerramiento existía debido a las obras que se iban a ejecutar de una promoción de viviendas protegidas, locales comerciales, aparcamientos y urbanización interior, que se encontraban paralizadas desde hacía tres años por la situación de crisis, estando en aquel momento en fase de ejecución del sótano (cimentación y pilares). El cerramiento con el que contaba era de malla galvanizada con bases de hormigón y tubos anclados en el suelo, que era mantenido y repasado periódicamente por los servicios municipales de forma subsidiaria y su trazado invadía el acerado perimetral del ámbito de obra. Informamos de ello al interesado, quien manifestaba como respuesta, en síntesis, su disconformidad con la solución que se había dado por el Ayuntamiento al vallado, habida cuenta de que, según él y de acuerdo con las fotografías que nos envió en su día, la instalación que se había ejecutado suponía una ocupación permanente de la acera pública, que él situaba en toda una manzana (calles Cervantes, Nuestra Señora de la Asunción, Blas Infante y Rotonda de la Cruz).

Efectivamente, la paralización de las obras por parte de la empresa ha conllevado, desde hace años y sin que se vislumbre el límite del tiempo en que se va a

continuar en esta situación, que el mencionado espacio público esté ocupado por una instalación que impide el uso público por parte de la ciudadanía.

El art. 28.1 de la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en adelante LBELA), establece que «El destino propio de los bienes de dominio público es su utilización para el uso general o para la prestación de servicios públicos», siendo así que, a tenor de lo previsto en el art. 29.2 LBELA «El uso común general es aquel que corresponde por igual a todas las personas, cuando no concurren especiales circunstancias, sin que la utilización por parte de unos impida la de otros».

Además, el art. 30.1 LBELA prevé que «El uso común general de los bienes de dominio público se ejercerá libremente de acuerdo a su naturaleza y tendrá carácter preferente frente a cualquier otro, especial o privado, que resulte incompatible con el mismo. Las entidades locales posibilitarán el uso común general de los bienes de uso público a las personas discapacitadas mediante la supresión de las barreras arquitectónicas que lo impidan o dificulten».

Es verdad que es autorizable una ocupación temporal, lo que daría lugar a un uso especial, pero en tal caso tiene que estar plenamente justificado y exige una licencia en la que se establezcan las características y, en su caso, tasa y plazo de utilización.

Lo que no tiene sentido es que se prolongue durante años una situación que supone la usurpación fáctica del dominio público, impidiendo su uso general por la ciudadanía.

Por ello, formulamos a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe **Recordatorio** del deber legal de observar los preceptos mencionados en el cuerpo de esta resolución y **Recomendación** de que se den las instrucciones oportunas a fin de que, previos los trámites legales que correspondan y que, sin perjuicio de adoptar las medidas de seguridad que correspondan, se recupere el dominio público y se ponga en uso, en perfectas condiciones, el acerado que, desde hace años, ocupan estas instalaciones.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que no podía aceptar el contenido de nuestra resolución debido a la falta de medios económicos para la realización de un nuevo cerramiento que no invadiera el acerado, aunque entendía que no existía peligro pues el actual cerramiento era mantenido y repasado periódicamente por los servicios municipales y sólo afectaba a uno de los márgenes del acerado de las calles Nuestra Señora de la Asunción y Blas Infante, garantizándose el paso peatonal por el otro margen de las calles. Dada la no aceptación, por parte municipal, de la resolución formulada nos vemos obligados a dar cuenta de ello en este Informe Anual.

En la **queja 09/4410**, el interesado nos exponía la necesidad de que los Ayuntamientos observaran el contenido de la Orden 3053/2008 del Ministerio de Fomento (badenes sobreelevados), para lo que se había dirigido al citado Ministerio que le contestó que dicha norma era de aplicación a los proyectos de carreteras que formen parte de la Red de Carreteras del Estado. Tras dirigirnos a la FAMP, ésta nos contestó que

“1. Las especificaciones técnicas que sobre badenes de establecen en la Orden FOM 3053/2008, de 23 de Septiembre, son de aplicación directa a las carreteras de la Red Estatal, no habiendo mención alguna a otras vías.

2. En Andalucía y por imperativo de lo previsto en la Resolución de 30 de Junio de 2009, de la Dirección General de Infraestructuras Viarias, que publica la Instrucción núm. 1/2009, de 30 de Junio de 2009, y en tanto la considera de

aplicación supletoria en tanto no exista norma técnica específica dictada para esta materia, también es de aplicación para las carreteras de la Red andaluza.

3. No existe referente normativo claro sobre la aplicación de dichas instrucciones en el ámbito de las vías urbanas competencia municipal y, por tanto, sujeta a la potestad normativa local siempre que no contradiga norma superior. A este respecto, se precisa un estudio para la adecuada interpretación jurídica de la cuestión”.

Por su parte, a juicio de la Dirección General de Tráfico, correspondería al Ministerio de Fomento pronunciarse sobre el posible carácter supletorio de la norma en relación con las vías interurbanas no integradas en la Red de Carreteras del Estado, algunas de ellas de titularidad municipal, así como sobre si tienen prevista la elaboración de alguna norma de alcance nacional que regule las características técnicas de los dispositivos reguladores de velocidad en vías urbanas, lo que le compete conforme al art. 5.2 del Reglamento General de Circulación.

Por ello, nos dirigimos a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento para que, en vía de colaboración, se pronunciara acerca de ambas cuestiones, a saber, el carácter supletorio o no de la Orden FOM/3053/2008 con respecto a aquellas vías interurbanas (autonómicas, provinciales y locales) no integradas en la Red de Carreteras del Estado y, en segundo lugar, acerca de si existen previsiones para la elaboración de alguna norma de alcance nacional que regule las características técnicas de los dispositivos reductores de velocidad en vías urbanas en desarrollo de las previsiones recogidas en el artículo 5.2 del Reglamento General de Circulación.

Pues bien, a pesar de todas las actuaciones que esta Institución realizó con dicha Dirección General, y con los titulares del Ministerio de Fomento, no recibimos ningún tipo de respuesta, lo que indicamos en este Informe Anual a tales efectos.

En cuanto a la FAMP, nos comunicó que en la Jornada Debate sobre la propuesta de Ordenanza municipal tipo de la FEMP de 30 de Septiembre de 2010, se discutió un primer borrador de la Ordenanza y se hicieron una serie de propuestas acerca del mismo a estudiar por el Grupo Técnico encargado de su elaboración. Sin embargo, añadían que el contenido de la Sentencia 339/2009 del Tribunal Supremo, de 8 de Noviembre de 2010, ha motivado la revisión de lo actuado por parte de la FEMP, previéndose que se disponga de un nuevo Texto adaptado a dicha sentencia en Febrero o Marzo de 2011.

En el informe relativo al proceso de elaboración, por parte de la FEMP, de la Ordenanza Tipo en materia de seguridad vial, se señalaba que, al estar prevista la próxima reforma del Reglamento de Circulación (que se esperaba culminar antes de que acabara el año 2011), se había decidido posponer la redacción de la citada Ordenanza con el fin de conocer las novedades que dicho Reglamento planteaba en lo que se refería a los aspectos que debía regular la misma.

Por ello, entendimos que debíamos suspender nuestras actuaciones con la FAMP pues respetábamos dicha decisión ante lo necesario y recomendable de que ambos textos normativos sean congruentes y homogéneos en la regulación de la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de nuestras carreteras y vías urbanas, lo que determina que suspendamos nuestras actuaciones ante la FAMP en este expediente de queja.

Sin perjuicio de ello, solicitamos que, cuando se reanudaran los trabajos de redacción de la ordenanza tipo se nos informara de su inicio, para volver a interesarnos sobre su configuración final.

También trasladamos a la FAMP que esta Institución habría estimado necesario haber contando desde hace tiempo con la demandada Ordenanza tipo ya que, ante su ausencia, han proliferado distintos tipos de reductores de velocidad en nuestras vías de comunicación, originando una inseguridad vial no deseable en aras a evitar posibles accidentes y daños a personas y vehículos.

2. 3. 1. 2. Deficiencias en barrios y otros núcleos de población.

En la **queja 09/4344**, acudieron a esta Institución más de 200 vecinos residentes en las barriadas Rey de los Niños, Dolores de Gomar, Joven Alonso y avenida Juan XXIII de Barbate, Cádiz, manifestando, en síntesis, que los malos olores existentes en la zona les hacían imposible la vida en sus viviendas. Ellos achacaban esos malos olores a las obras de mejora de saneamiento que se habían efectuando hacía dos años.

Tras admitir a trámite la queja, nos dirigimos al Ayuntamiento de Barbate que nos comunicó que, tras visitar las obras mencionadas por los afectados, se pusieron en contacto con la empresa concesionaria del servicio de aguas municipal que les indicó que el problema no venía de la obra realizada, sino del vertido que realizaban algunas empresas instaladas en un polígono industrial, por lo que el Ayuntamiento les había requerido que subsanaran estos problemas.

Tras diferentes actuaciones con el Ayuntamiento de Barbate, en las que interesábamos que hiciera un seguimiento de la ejecución de las medidas correctoras ordenadas, adoptando las medidas sancionadoras que procedieran, incluido un contacto telefónico con el Jefe del Servicio de Agua y Gestión del Ciclo Integral, se nos informó que la Alcaldía conocía la situación en la que se encontraban estas empresas en lo que concernía a la cuestión relacionada con los vertidos.

Para esta Institución, y así se lo trasladó a la Alcaldía-Presidencia, se trataba de una situación insostenible desde el punto de vista de los reclamantes y que, desde luego, cuesta trabajo entender cómo estas empresas comenzaron a funcionar sin contar con las infraestructuras necesarias para garantizar la depuración de los vertidos y, en definitiva, las debidas condiciones de salubridad. Todo ello, con pleno conocimiento del Ayuntamiento que hasta la fecha no ha impedido que algunas de estas empresas continúen realizando vertidos ilegalmente.

Por otro lado, las distintas peticiones de informe interesadas por esta Institución sobre las medidas a adoptar no han tenido, hasta la fecha, ni siquiera respuesta pese a tratarse de una cuestión que afecta a derechos constitucionales tales como el disfrute del medio ambiente adecuado, art. 46 CE, y el de protección de la salud, art. 43.1 CE.

Además, según se desprende del informe enviado en su día a una empresa, transcurridos dieciséis meses desde que se le concedió un “permiso provisional”, todavía no había comunicado:

“... las instalaciones de tratamiento que prevé construir a efectos de cumplir con los parámetros establecidos en la Columna A/B de la Tabla 2, de la citada Ordenanza.

Dado que no se nos ha dado traslado formalmente por escrito que por ustedes se estén llevando a cabo estudios y/o mejoras pertinentes, le instamos a que en el más breve plazo posible presente a esta entidad proyectos o estudio donde se recojan las medidas para reducir sus vertidos, que hasta ahora y según los análisis realizados por esta entidad, superan los límites establecidos en la Tabla 2.

Sin perjuicio de continuar aplicando los valores correctivos actuales, le comunicamos que el no acatamiento de la Ordenanza puede ser motivo de incoación del correspondiente expediente sancionador, y que se tramitará de acuerdo con el art. 16 de la misma“.

Asimismo, con la misma fecha, enviaron escrito a otra empresa en el que se hacía idéntica advertencia ante el incumplimiento de la Ordenanza mencionada, una vez que había transcurrido nueve meses desde la concesión del permiso provisional.

Por todo ello, formulamos **Recordatorio** del deber legal de observar los siguientes preceptos de la Ordenanza Municipal Reguladora del Servicio de Alcantarillado, Tratamiento y Depuración de Vertidos no Domésticos (publicada en el BOP Cádiz núm. 15, de 23/01/08):

- Artículo 3 y, en especial, lo previsto en el ultimo apartado del B del precepto «La autorización de vertidos quedará siempre condicionada a la eficacia de estas medidas correctoras, de tal forma que si el mismo no consiguiera los resultados previstos, quedaría sin efecto dicha autorización.»

- Artículo 12 que establece que se consideran incumplimiento de la Ordenanza: «4. El vertido en condiciones que infrinjan las limitaciones de esta Ordenanza o las particulares establecidas en el permiso de vertido.» «7. Cualquier otro incumplimiento por parte de los usuarios de los preceptivos de esta Ordenanza o de sus obligaciones contractuales o reglamentarias.»

- Artículo 13 que señala los responsables de los incumplimientos en los supuestos 4 y 7 que son el titular de la industria o el titular.

- Artículo 14, que establece las medidas ante los incumplimientos en especial del apartado 5 que establece que, sin perjuicios de las sanciones que puedan imponerse, y que se describen en el art. 14 las medidas de obligado cumplimiento son: «5. Ordenar al responsable el inmediato cese del vertido anómalo, utilizando las instalaciones correctoras si dispusiera de ellas. En el caso de que careciese de dichas instalaciones, o si las mismas no impidieran dicho vertido anómalo, se le concederá un plazo máximo de tres meses para que presente el proyecto de las instalaciones a construir o la rectificación de las ya existentes, siguiéndose el trámite previsto en el art. 15, tomando las medidas provisionales necesarias para corregir dicho vertido anómalo.»

Asimismo, se recordaba la obligación, si a lugar a ello, de observar lo establecido en los apartados 6 y 7 de este precepto.

También formulamos **Recomendación** para que se adopten las medidas correctoras que sean procedentes ante los vertidos que se vienen realizando y, en su caso, previa instrucción de los oportunos expedientes, se impongan las sanciones y se exijan las responsabilidades a que haya lugar. Todo ello, de acuerdo con la citada Ordenanza y la Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Sin embargo, de esta resolución y a pesar de las posteriores actuaciones que realizamos con el Ayuntamiento de Barbate, no obtuvimos respuesta, por lo que tuvimos que proceder a incluir en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía a la Alcaldía-Presidentencia del citado Ayuntamiento, destacando esta falta de respuesta.

En la **queja 10/1042** el interesado volvía a plantear un problema que ya ha sido objeto en otras ocasiones de tramitación de otros expedientes de queja ante el Ayuntamiento de Palomares del Río (Sevilla): la deficiente situación de las condiciones del alcantarillado de la urbanización Las Escobanas de dicho municipio. Señalaba el interesado que, con ocasión de las reclamaciones vecinales, se emprendieron obras que pretendían solucionar el problema, pero su deficiente ejecución y posterior paralización habían dejado el problema en una situación si cabe aún peor que la anteriormente existente, agravada por la construcción de una rotonda con inclinación hacia la entrada de la urbanización, lo que ocasionaba que el agua de lluvia penetrara en la misma y en todo su contorno. Por ello, se había dirigido al citado Ayuntamiento demandando una solución a este grave problema, que venía dilatándose en el tiempo.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento, nos comunicó que estaba pendiente de un informe de ALJARAFESA para respondernos adecuadamente, pues consideraban que la solución era competencia de esta empresa, a la que habían solicitado su intervención, encontrándose pendientes de su respuesta. También nosotros nos dirigimos a ALJARAFESA que nos señaló que las obras de la rotonda fueron ejecutadas por el Ayuntamiento, razón por la que, en todo caso, al mismo le correspondería adoptar las medidas correctoras que resultaran oportunas.

Trasladamos este posicionamiento al Ayuntamiento para que se pronunciara al respecto e indicara si iba a llevar a cabo, o no, las medidas correctoras que fueran procedentes. De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento destacamos que el Arquitecto Municipal, tras exponer diversos antecedentes del problema, manifestaba que, en su día, tras constatar que efectivamente la rotonda que da acceso a la calle del interesado presentaba una cota ligeramente superior a dicha calle, se situaron dos imbornales a la entrada de la misma y otros dos, más adelante, a unos 40 metros hacia el interior. Se añadía por el técnico informante que, tras ello, no le constaban inundaciones ocasionadas por agua de lluvia procedente de la carretera, aunque concluía que, no obstante, *“en el caso de que se comprobara que efectivamente se producen inundaciones en la urbanización debidas a las aguas que pudieran provenir de la rotonda de acceso a la urbanización las medidas correctoras a adoptar irían encaminadas a aumentar la capacidad de recogida en la entrada de la calle, es decir aumentar el número y/o tamaño de los imbornales existentes”*.

Pues bien, del contenido de su respuesta, dimos traslado al interesado para que, en su caso, pudiera formular las alegaciones que tuviera por convenientes, respondiéndonos, en síntesis, que el problema se centraba en que el agua de lluvia no circulaba bien hasta el husillo situado en la fachada de su casa, ya que, a su juicio, la situación del mismo no era adecuada al estar situado más alto que otras zonas de la calle.

Dado que se trataba de una problemática que venía afectando al reclamante desde hacía varios años, en el ámbito de las competencias que la legislación de Régimen Local atribuye a los municipios en materia de evacuación de aguas pluviales, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Palomares del Río **Sugerencia** a fin de que los Servicios Técnicos municipales se pusieran en contacto con el reclamante con objeto de comprobar si, efectivamente y como mantenía el afectado, la situación del imbornal situado delante de la fachada de su vivienda no era la adecuada y constituía la causa de la reiterada acumulación de aguas de lluvia a la entrada de su propiedad y, en tal caso, se adoptaran las

medidas correctoras que resultaran procedentes y que permitieran evitar nuevos episodios de inundaciones como los que recurrentemente le vienen afectando.

El Ayuntamiento nos comunicó que había solicitado a ALJARAFESA que estudiara la posibilidad de instalar un imbornal en la cercanía de la vivienda del interesado para evitar la acumulación de aguas que se producía en dicho punto. Después de reiterar el Ayuntamiento en diversas ocasiones este informe, finalmente conocimos que habían procedido a instalar un imbornal a la altura de la vivienda del interesado, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al entender que el problema estaba resuelto.

La interesada de la **queja 10/1503**, propietaria de una vivienda en el anejo de Villaricos, del municipio almeriense de Cuevas del Almanzora, desde hacía 27 años, denunciaba que la zona en la que se encuentra la vivienda, Los Conteros, no contaba con alcantarillado, aunque sí lo había en un grupo de viviendas colindante a la suya. El motivo que dio el Ayuntamiento para no instalar este servicio básico era que la zona estaba considerada como de protección arqueológica. A pesar de todas las veces que los vecinos se habían quejado de esta situación, no terminaba de arreglarse.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Cuevas del Almanzora para conocer las actuaciones que estuviera realizando la Corporación Municipal a fin de solucionar el problema, se nos comunicó que había solicitado informe a la Consejería de Cultura, por afectar a zona arqueológica, sobre ejecución de obras de urbanización. Conocimos finalmente que, de acuerdo con el informe emitido por la Consejería de Cultura, no era posible autorizar la ejecución de la red de saneamiento de acuerdo con la Orden de la Consejería de Cultura de 14 de Febrero de 2005, por la que se resuelve inscribir, con carácter específico, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como zona arqueológica, el yacimiento de Villaricos, sito en Cuevas del Almanzora, provincia de Almería, pues las obras conllevarían el movimiento de tierras y la construcción de infraestructuras, que la citada Orden prohibía expresamente.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora **Sugerencia** para que, previos los tramites legales oportunos, incluida, si fuera necesaria, la modificación del PGOU, se adopten las medidas pertinentes para que, a la mayor brevedad, se redacte un proyecto de trazado de red de saneamiento que sea compatible con la necesidad de proteger la Zona Arqueológica de Villaricos, de forma que no afecte a los sectores protegidos de la misma y pueda ser autorizable por la Delegación Provincial de Cultura.

Ello exigirá tener la diligencia mínima para verificar sobre la planimetría existente y los ámbitos de territorios protegidos que la red que se va a proyectar no afecta al ámbito tutelado por la Consejería de Cultura evitando, de esta manera, nuevas e innecesarias dilaciones en la dotación de esta infraestructura tan necesaria para el mencionado núcleo de población. A estos efectos, parece aconsejable de todo punto que, desde el principio, mantengan contactos con la citada Delegación para evitar que se produzca otra situación igual a la que ha dado lugar al rechazo del proyecto realizado.

En todo caso, tuvimos que decir, como otras muchas veces hemos manifestado a diferentes gobiernos locales de Andalucía, que, en gran medida, este problema se hubiera evitado si, en su día, tal y como exigía el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 y la Ley del Suelo de 1956 y actualmente el art. 54 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, de 27 de Diciembre de 2002, la urbanización se hubiera ejecutado conforme al planeamiento urbanístico, a la normativa urbanística y

sectorial que fuera de aplicación y, en todo caso, se hubiera impedido que se edificaran inmuebles sin que, previa o simultáneamente, se haya completado su urbanización.

Sin embargo, a pesar de nuestras actuaciones no recibimos respuesta a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a dar por concluidas nuestras actuaciones, destacando en este Informe Anual la falta de respuesta de la citada autoridad municipal a nuestra resolución.

En su día, esta Institución tramitó la **queja 11/1769**, en la que dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando el Ayuntamiento de Mengíbar (Jaén) nos comunicó que tenía previsto solucionar el problema a la mayor brevedad posible. En este caso, el problema que denunciaba el interesado era que, frente a su calle, existía una ladera desde la que se producían desprendimientos de tierras, pues con las lluvias se formaba un torrente de agua que, por la pendiente, venía a parar junto a la puerta de su cochera. Con el agua bajaba también diversa suciedad e, incluso, piedras de más de un kilo de peso. Ya se había producido alguna inundación de su garaje y, añadía, la calle se convertía en un auténtico barrizal, intransitable para los peatones. Como antes se señala, concluimos nuestras actuaciones al comunicarnos el Ayuntamiento su intención de solucionar el problema.

Sin embargo, el interesado, pasados varios meses, se dirigió de nuevo a nosotros para indicarnos que ello no había ocurrido, por lo que tramitamos la **queja 12/406**, volvimos a dirigirnos al citado Ayuntamiento para conocer los motivos de esta demora.

En su respuesta, el Ayuntamiento nos remite un informe idéntico al que nos envió en Julio de 2011, señalando que ejecutarían las obras a la mayor brevedad posible. Por ello, manifestamos al Ayuntamiento que con fecha 31 de Mayo de 2011 ya se reconocía la existencia del problema y las medidas previstas para solucionarlo que, en aquellas fechas, ya se habían iniciado parcialmente. Sin embargo, lo cierto es que, a aquella fecha y alegando razones económicas para ello, no se aprecia que la obra que solucionaría el problema vaya a ser abordada a pesar de que solamente queda un tramo de aproximadamente 390 m. hasta llegar al lugar del problema.

Por tanto, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Mengíbar **Recomendación** con objeto de que, dentro de las posibilidades presupuestarias municipales o bien solicitando, en su caso, la ayuda o subvención de las administraciones autonómica o provincial, se establezca un calendario de las obras de ejecución de un imbornal al ancho del vial de la Calle Jaén de ese municipio que permita recoger la mayoría de las aguas pluviales de forma que, como sostiene el Técnico municipal, se eviten los problemas actuales, completando con ello las obras ya realizadas con tal finalidad.

En la respuesta del Ayuntamiento a esta resolución, éste nos indicaba que empezaron las obras por ampliar la sección de los tubos de saneamiento de calles más abajo, ya que no podían introducir por los ya existentes debido a la falta de sección; una vez acabadas estas obras, se iba a realizar un imbornal para recoger la mayoría de las aguas, que pensaban iban a evitar los problemas, aunque no podían afirmar en qué fechas podrían estar ejecutadas ya que dependían de los presupuestos municipales, pues el Ayuntamiento no tenía recursos para situaciones urgentes.

Entendimos, por tanto, que no se acepta nuestra resolución por cuanto no se establecían los plazos de ejecución de las obras, ni de las gestiones municipales con otras Administraciones Públicas para obtener los fondos precisos, por lo que, en este caso, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento, aunque el

Ayuntamiento argumentara las graves dificultades económicas por las que estaba atravesando, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

Abrimos de oficio la **queja 12/5600** cuando tuvimos conocimiento, a través de los medios de comunicación, del grave y peligroso estado en el que se encontraba una escalera-pasarela en la plaza Chiquito de la Calzada, de Málaga, situación que se venía prolongando desde hacía ya un mes, por lo que, ante el riesgo que conllevaba la situación en la que se encontraba esta infraestructura nos dirigimos al Ayuntamiento de Málaga para conocer la realidad de esta situación y, de ser ciertos los hechos, para que, a la mayor brevedad posible, se adoptaran las medidas necesarias para subsanar estas deficiencias.

Según el art. 155, aptdo. 1, de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA, Ley 7/2002, de 17 de Diciembre), «Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Los municipios podrán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones». Lógicamente, las Administraciones Públicas, como titulares de inmuebles, tienen que asumir idénticas obligaciones a las de cualquier propietario conforme, entre otros, a los arts. 1.1, 9.3 y 103.1 de la Constitución.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Málaga, nos respondió, adjuntando documentación gráfica que lo acreditaba, que habían reparado satisfactoriamente y dejado en perfecto uso la escalera pasarela que motivó la incoación de oficio de este expediente de queja, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al encontrarse el problema solucionado.

2. 3. 1. 3. Retrasos y dilaciones en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En el escrito que motivó la **queja 10/5266**, el interesado nos exponía que en Abril de 20007 presentó reclamación patrimonial ante el Ayuntamiento de Alcalá del Río (Sevilla) por los gastos de reparación de su vehículo tras la avería producida, siempre según el mismo, por un resalto sin señalizar en el punto kilométrico 13,300 de la carretera A-8006. El Ayuntamiento le contestó que no procedía la reclamación pues, según el informe de la Policía Local, el resalto estaba debidamente señalado con una marca vial de color blanco y una señal vertical indicando la proximidad de dicho resalto, además de que la carretera es competencia de la Delegación Provincial de la, entonces, Consejería de Obras Públicas y Transportes de Sevilla.

En su respuesta, el Ayuntamiento desestimaba la solicitud del interesado de reconocimiento de responsabilidad patrimonial indicando las razones que, a juicio municipal, lo fundamentaban, por lo que interesamos del afectado que nos remitiera las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas sobre el posicionamiento municipal antes de adoptar una resolución definitiva en este expediente de queja. Sin embargo, aunque hicimos diferentes gestiones no fue posible obtener respuesta del Ayuntamiento, por lo que formulamos al Alcalde-Presidente **Recomendación** en el sentido de que, a la mayor urgencia posible, se dicte la resolución que proceda respecto del recurso de reposición formulado por el reclamante, dando cuenta a esta Institución del contenido de dicha resolución. También recomendamos que, en el futuro, dé instrucciones precisas para que se

atienda en tiempo y forma a las peticiones de informe que le traslade esta Institución, a fin de poder desarrollar debidamente su función Estatutaria.

Sin embargo y a pesar de las actuaciones posteriores que realizamos, no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Ayuntamiento de Alcalá del Río a nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

En esta Institución se han recibido distintos escritos (**queja 11/4154, queja 11/4157 y queja 11/4158**) en los que se manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

1. Los interesados han presentado ante el Ayuntamiento de Cazorla, Jaén, escritos de reclamación de daños por las obras efectuadas en el alcantarillado y pavimentación de la calle San Francisco de dicha ciudad. Añadían que el *“10 de Agosto de 2009, como consecuencia de una tormenta de gran pluviometría en un corto espacio de tiempo, provocó el colapso del alcantarillado en un 90 % de su capacidad de desagüe, causando daños en los bajos comunitarios”* de sus viviendas. A estos escritos de reclamación de daños aportaron diversa documentación técnica y gráfica de los daños causados y su valoración económica.

2. En el momento actual se pueden observar las consecuencias del deterioro paulatino de las paredes del patio comunitario del inmueble derivados de los citados hechos.

3. Desde entonces, han venido manifestando en diversas ocasiones, ya sea por escrito o mediante entrevista con responsables municipales, la situación de las viviendas, sin que hayan recibido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento, ni conocen qué actuaciones ha llevado a cabo el Ayuntamiento para resarcir de los daños y perjuicios a los vecinos afectados.

Tras admitir a trámite la queja e interesar informe al Ayuntamiento de Cazorla, en un primer informe nos indicó que los interesados presentaron reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en el inmueble por el colapso de la red de alcantarillado a consecuencia de una tormenta y el taponamiento de la red, pero desconocían por qué se había paralizado el expediente, aunque se había dado orden para que continuara su tramitación. Finalmente, nos informaron que en el citado expediente se dictó resolución y, tras el informe técnico de valoración de daños, se había cuantificaba la cantidad que correspondía a cada uno de ellos. Entendimos, por tanto, que se había resuelto el problema planteado y dimos por concluidas nuestras actuaciones en los expedientes de queja abiertos.

2. 3. 2. Tráfico y Transportes.

2. 3. 2. 1. Irregularidades en los procedimientos sancionadores por multas de tráfico.

El interesado de la **queja 11/2832** nos exponía que el pasado 7 de Noviembre de 2010 recibió notificación de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Sevilla de una sanción denunciada por personal de AUSSA, acusándole de haber cometido la misma la mañana del 25 de Septiembre de 2010, por haber estacionado su vehículo al principio de la calle Julio Cesar sin ticket en zona azul. Mantiene que ello es incierto ya que únicamente detuvo su vehículo dejando el motor al ralentí para recoger a su esposa y que también es

incierto que no se le entregara la denuncia por estar ausente ya que, incluso, habló con los controladores a los que explicó tal circunstancia.

En relación con los hechos expuestos, el interesado interpuso recurso de reposición contra la resolución dictada en el expediente sancionador de tráfico, por lo que interesamos del Ayuntamiento de Sevilla que nos diera respuesta de la resolución que adoptara en el mismo.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento se nos daba cuenta de la resolución desestimatoria dictada ante el recurso de reposición del reclamante, basándose substancialmente en que, en el expediente administrativo, existe constancia tanto de la denuncia como de la ratificación de la misma, así como del oportuno informe de controladores. En cualquier caso, de la documentación que nos ha sido remitida por el reclamante y el Ayuntamiento, no consta que la denuncia fuera ratificada por ningún Agente de la Autoridad encargado de la vigilancia del tráfico, sino únicamente por dos controladores cuya denuncia, como es pacífico, solamente tiene el carácter de prueba testifical y, por consiguiente, no goza de la presunción de veracidad de las que se denuncian por Agentes de la Autoridad.

A la vista de estas circunstancias, trasladamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla nuestras consideraciones, pues es importante hacer notar que, en las alegaciones presentadas por el reclamante en el curso del expediente sancionador, hacía constar lo siguiente: *“Si decide continuar el expediente iniciado, me permito sugerirle que el Personal que intervino en el mismo se provea de una prueba fehaciente y la aporte como testimonio deducido, porque por mi parte sí dispongo de tres (3) testigos, que presentes en la zona, siguieron todo el proceso que les he relatado sobre la presunta falta cometida, y se sentirán felices de colaborar”*.

Tales expresiones denotan inequívocamente, a juicio de esta Institución, una clara solicitud de aportación de prueba testifical en el expediente sancionador, petición que no fue considerada en la resolución que, posteriormente, se dicta a pesar de que, dado el valor de mera prueba testifical de la denuncia de los controladores y la rotunda afirmación contradictoria del afectado en cuanto a haber incurrido en la infracción denunciada, resultaba especialmente indicada.

El Ayuntamiento mantuvo la sanción sin que, en ningún momento, procediera a abrir un periodo de pruebas, por lo que formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** con objeto de que, previos trámites legales preceptivos, se cumplimenten las actuaciones necesarias para dejar sin efecto la resolución sancionadora adoptada, retrotrayendo las actuaciones en el procedimiento sancionador, acordando la apertura del periodo de prueba solicitado por el interesado y dictando, tras su práctica y el resto de las actuaciones necesarias, la resolución que se estime procedente. Entendemos que, en caso contrario, no se estaría reconociendo el derecho a la presunción de inocencia del reclamante habida cuenta de que no se le ofrece opción alguna de contradicción a la prueba testifical de los controladores firmantes de la denuncia.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento a esta resolución no consideraba ajustado a derecho dejar sin efecto esta resolución pues se había adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico, pues entendían que no habían vulnerado el derecho a la presunción de inocencia pues habían considerado, de acuerdo con el art. 80 de la Ley 30/1992, que no era necesaria la prueba testifical. La discrepancia entre la duración de la parada o estacionamiento efectuada por el denunciado *“cuando la utilización de estos espacios está sometida al pago de una tasa conforme a la Ordenanza de Circulación en su*

particular referido al estacionamiento regulado en superficie que vincula por igual a todos los ciudadanos sin distinción cuyo incumplimiento constituye una infracción de tráfico”.

Continuaba su escrito el Ayuntamiento indicando que *“La práctica de la prueba testifical que propone el denunciado para corroborar su versión en este caso resultaría irrelevante para la resolución del procedimiento. Estaríamos ante testimonios parciales carentes de objetividad y neutralidad frente a los testimonios de otros dos particulares que tienen encomendada la labor de controlar la utilización de los espacios públicos afectados por la regulación de la mencionada Ordenanza. Confrontar testimonios de igual valor probatorio respecto de un hecho que no es el determinante de la infracción, resulta innecesario. De practicar dicha prueba se estaría en el mismo punto de partida: valorar y determinar cuál de los testimonios merece mayor credibilidad. Dada la situación sólo es posible hacer la siguiente consideración: No existen razones fundadas para dudar de la objetividad e imparcialidad de los controladores que ratifican los hechos denunciados y presenciados por ellos mismos en el cumplimiento de su deber de vigiar el cumplimiento de la ordenanza reguladora de la Zona ORA”.* Por todo ello, consideraban que no podían llevar a cabo la recomendación formulada, puesto que el trámite de prueba había sido desestimado motivadamente, conforme exige el ordenamiento jurídico sin que por ello se hubiera vulnerado la presunción de inocencia del denunciado.

Esta Institución disenta claramente de tal consideración, por cuanto, dado que las denuncias de los controladores carecen del valor probatorio de las denuncias de los agentes de la autoridad y que el afectado aportaba tres testigos que podían acreditar que no se había producido la infracción denunciada, nos reiterábamos en que resultaba especialmente indicada la práctica de prueba testifical solicitada.

De esa manera, hubiera podido efectuarse por el órgano sancionador una valoración más ponderada del tiempo efectivo de detención del vehículo y, en base a ello, de si se había podido incurrir o no en la infracción denunciada, puesto que la Ordenanza reguladora permite la detención del vehículo en zona ORA siempre que el conductor permanezca en el interior y la parada no exceda de diez minutos. El reclamante defiende que el tiempo de detención no excedió del máximo permitido y que permaneció en el interior del vehículo y lo avala con el testimonio de tres testigos que, en principio, gozan del mismo valor probatorio que el de los controladores al no tratarse de agentes de la Autoridad. La denegación de la práctica de la prueba solicitada afecta, a juicio de esta Institución en este caso, al derecho a la presunción de inocencia del denunciado.

Por lo demás y aunque el Ayuntamiento citaba en su respuesta dos sentencias (Sentencia 51/2009, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Sevilla, de 27 de Enero de 2009 y 64/2010, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 12 de Sevilla, de 26 de Febrero de 2010), al margen de no constituir jurisprudencia y no tratarse de hechos idénticos, a nuestro juicio podían ser rebatidas o cuestionadas en base a otras sentencias, como la transcrita por esta Institución en la Recomendación formulada. Por ello y entendiendo que no se había aceptado nuestra resolución, dimos por concluidas nuestras actuaciones procediendo a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

La interesada de la **queja 11/4572** nos exponía que, en Enero de 2011, le fue notificada una sanción de tráfico por aparcamiento indebido y que le entregaron en el acto, reconociendo por su parte la infracción y mostrándose dispuesta a su abono con el descuento correspondiente. Sin embargo, este abono no pudo efectuarlo debido a un error en la fecha que, en el boletín de denuncia, indicó el agente denunciante. De ello, se han inferido una serie de perjuicios para la interesada que se ha visto embargada finalmente por

una cuantía muy superior a la que habría debido afrontar mediante el pago reducido de dicha sanción en el periodo voluntario.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta, Sevilla, recibimos la respuesta de esta Corporación Local que nos exponía los antecedentes de este asunto, los pasos seguidos en el procedimiento y se concluía señalando que no se debe acceder, por las razones que se exponen, a la revisión del expediente sancionador que afecta a la interesada. Ante esta respuesta, trasladamos nuestras consideraciones al respecto:

Sin embargo, lo que no queda desvirtuado en modo alguno por parte de ese Ayuntamiento es el hecho cierto de que la fecha que figuraba en el boletín de denuncia en que se había cometido la infracción era la de 26 de Octubre de 2010. Se trata de un error material del Agente, no imputable a la persona sancionada que, en su momento, pudo ser rectificado tras las gestiones de la reclamante, pero que no se hizo, teniendo la consecuencia de la tramitación del procedimiento sancionador sin rectificar la fecha de la denuncia, ni tener en cuenta tales gestiones de la interesada, desencadenando la posterior recaudación en vía ejecutiva de la sanción impuesta.

Y ello por cuanto no parece cuestionada la voluntad de la interesada, desde el primer momento, de hacer frente con carácter inmediato al pago de la sanción impuesta, hasta el punto de que, al día siguiente de su imposición, se personó en la entidad bancaria con tal finalidad, impidiéndoselo ello por parte de personal de dicha entidad bancaria alegando el defecto formal de la fecha, también reconocido, en el impreso de la multa. Ante dicha circunstancia, la interesada, persistiendo en su voluntad de hacer frente al pago de la sanción, se persona el mismo día en la Comisaría de Policía Local, donde le informaron, siempre según la interesada, en atención a lo sucedido en el banco que *“hablaría con el agente para mandarme una notificación con la fecha correcta para que pudiera pagarlo, que esperase en casa, y que desde el día en que me lo notificaran correctamente, tendría entonces veinte días para pagar con descuento...”* Todas estas gestiones de la afectada no han sido negadas por ese Ayuntamiento que, por otra parte, no ha estimado conveniente abrir un periodo probatorio acerca de su veracidad.

Es cuestionable que no se haya abierto una actividad indagatoria sobre estas gestiones de la reclamante, requiriendo al Agente que, en la fecha señalada, se encontraba en la Comisaría para que indique si, efectivamente, informó a la misma de que esperara en su domicilio una notificación de la denuncia con la fecha correcta de la infracción, que podría abonar voluntariamente con el descuento previsto.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente **Recordatorio** del deber legal de observar en la tramitación de los expedientes sancionadores, como el que afecta a la interesada, los principios de buena fe y confianza legítima recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de ajustar su actuación en general a la que corresponde a una administración de servicio a la ciudadanía, según lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, así como en los artículos 31 y 40 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que reconoce el derecho a una buena administración y la efectividad de los principios rectores de las políticas públicas como los antes citados.

También formulamos **Recomendación** para que, mediante los trámites legales que resulten preceptivos, se retrotraigan las actuaciones en este procedimiento sancionador, rectificando el error material existente en el mismo, de forma que se notifique correctamente la denuncia formulada a la interesada a los efectos procedentes, tal y como en su día le fue manifestado a la misma por el Agente de Policía, que representaba al Ayuntamiento en ese momento y que, por ello, no puede ir contra sus propios actos, no

actuando en el sentido indicado por el mismo y prosiguiendo el expediente sancionador sin nueva notificación a la interesada.

En su respuesta, el Ayuntamiento aducía que el error materia en la fecha de la denuncia fue un error a la hora de plasmar la fecha, mucho más cuando se trataba de los primeros días de un año nuevo, error que se subsanó a la hora de tramitar el expediente pues la interesada sabía la fecha correcta de la infracción, pues firmó el correspondiente boletín. Respecto de la información que trasladaron a la interesada desde la Policía Local, en el Negociado de Multas que existía en la Jefatura de Policía Local, que tiene personal con turnos de mañana y tarde, no les constaba que informaran así a la interesada. Por todo ello y dado que, para el Ayuntamiento, la finalidad que se había perseguido era el cumplimiento de la norma en satisfacción del orden público, consideraban que no procedía retrotraer las actuaciones del expediente. Por tanto, entendimos que no se había aceptado nuestra resolución al discrepar el Ayuntamiento, de forma argumentada, de la misma. En consecuencia, procedimos a incluir este expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 11/4574**, el interesado mostraba su disconformidad con una sanción de tráfico que, tras denuncia de un agente de la Guardia Civil (al que no creía competente para sancionar en el casco urbano), le había impuesto el Ayuntamiento de La Rinconada (Sevilla), pues consideraba que se estaba produciendo un abuso de autoridad del citado agente con connivencia municipal.

En concreto, nos relataba que en Mayo de 2011 y dentro del casco urbano de San José de la Rinconada, fue multado por un agente de la Guardia Civil, que le hizo entrega de un boletín de multa del Ayuntamiento de La Rinconada. El reclamante estima que dicha sanción constituye un abuso de autoridad ejercido por el agente en cuestión.

Formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Rinconada **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de lo dispuesto en los artículos 7, 73.2 y 75 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que respectivamente regulan las competencias municipales en materia de ordenación del tráfico, consideran actos de iniciación del procedimiento sancionador a las denuncias formuladas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico y notificadas en el acto al denunciado y atribuyen valor probatorio a las denuncias de tales agentes.

También formulamos **Recomendación** de que, en lo sucesivo, para evitar confusiones y vicios en la tramitación del procedimiento sancionador, ese Ayuntamiento deje de entregar sus propios boletines de denuncia a los agentes de la Guardia Civil que, en todo caso, podrán presentar sus denuncias voluntarias por posibles infracciones en vías urbanas ante el Ayuntamiento a través del medio que estimen más conveniente, pero absteniéndose de notificárselas, como si de agentes de la Policía Local se tratara, directamente a los ciudadanos y firmadas por ellos y **Recomendación** de que, a través del procedimiento que resulte procedente, se deje sin efecto la sanción impuesta al reclamante, toda vez que el procedimiento sancionador no fue iniciado por la Administración municipal competente para ello.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de La Rinconada entendimos que se había aceptado nuestra resolución por cuanto:

1. La Jefatura de Policía Local iba a elaborar un formulario para dar el trámite oportuno a las denuncias voluntarias formuladas por los agentes de la Guardia Civil,

indicando en el mismo la prohibición de practicar la notificación en el acto así como que este documento “no conllevará el inicio del procedimiento sancionador” y que los agentes de la Guardia Civil deberán entregar en las dependencias municipales para dar curso al procedimiento, que se iniciará de oficio mediante Decreto del Delegado Municipal correspondiente.

2. Se había procedido a anular la sanción impuesta al interesado, ordenando la devolución del ingreso indebido.

3. De todas estas actuaciones iban a dar traslado a la Comandancia de la Guardia Civil a los efectos procedentes.

4. También nos trasladaban la petición formulada por el Subinspector Jefe de la Policía Local que *“sugiere que dicha Institución instará al Ministerio del Interior una modificación del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de Marzo, Ley de Tráfico, para que, en aras a los principios que rigen las relaciones interadministrativas y que inspiran el actuar de las Administraciones Públicas, se dotara de dicha competencia a la Guardia Civil en los términos municipales, dado que su labor de apoyo en municipios como éste es esencial, garantizando una mayor protección de la seguridad vial”*.

Entendimos, por tanto, que se había aceptado nuestra resolución de forma plena, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en la citada expediente de queja. Respecto de la petición que nos formulaban, trasladamos al Alcalde-Presidente que, al tratarse de la posible modificación un texto legal estatal, excedía de nuestro ámbito de competencias, aunque entendíamos, al tratarse de una cuestión que, de alguna manera, podría afectar al principio de autonomía local, más adecuado que cualquier iniciativa de ese tipo podría ser planteada en el seno de la Federación Andaluza o Española de Municipios y Provincias para su debate y aprobación de propuesta de modificación normativa, si dicho Organismo lo estimaba oportuno.

El interesado de la **queja 11/5717** nos exponía en su escrito de queja que, en su día, fue sancionado por el Ayuntamiento de Andújar (Jaén) por una infracción de tráfico. En todas las ocasiones en las que el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria, dependiente de la Diputación Provincial de Jaén y que tiene cedida la competencia a tal efecto por parte del citado Ayuntamiento, le notificó algún acto en el expediente sancionador, presentó alegaciones o recursos administrativos, según correspondiera, mostrando su disconformidad con esta imposición y a todos ellos se respondía, siempre según el interesado, sin motivar los actos administrativos.

Por todo ello, formulamos al Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria, de la Diputación Provincial de Jaén, **Recordatorio** del deber legal de observar los artículos 113.3 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 15.1 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

También formulamos **Recomendación** con objeto de que, previos trámites legales que resulten preceptivos, se retrotraigan las actuaciones en el procedimiento sancionador que afecta al reclamante, pronunciándose el órgano sancionador de forma expresa sobre lo alegado por el mismo, poniendo en cuestión que la señal de tráfico que motivó la formulación de la denuncia se ajustara a las características y requisitos exigidos por la normativa vigente en materia de señalización de tráfico y seguridad vial, dictándose a continuación la resolución que proceda en el expediente sancionador.

En la respuesta que recibimos de la Diputación Provincial ésta consideraba que la resolución dictada por el Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria estaba suficientemente motivada, por lo que no aceptaban nuestra Recomendación. Por ello, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones y a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía ante la discrepancia expresada con el contenido de nuestra Resolución que, de forma argumentada, nos trasladó el citado organismo.

En la **queja 11/6257**, el interesado se dirigió a esta Institución por las actuaciones administrativas del Ayuntamiento de Tocina (Sevilla) tras imponerle una sanción de tráfico, siendo así que, en el momento de dirigirse a esta Institución, estaba pendiente de resolverse el Recurso de Reposición que interpuso ante la resolución del expediente, por la que se le imponía una sanción de 500 euros y retirada de 6 puntos del carné de conducir.

Una vez que tuvimos conocimiento de que el Ayuntamiento había resuelto, desestimándolo, el Recurso de Reposición interpuesto por el interesado, dimos traslado del mismo al interesado para que presentara, ante esta Institución, las alegaciones y consideraciones que creyera oportunas con objeto de resolver el expediente de queja.

En tal sentido, nos remitió copia íntegra de la resolución desestimatoria dictada por el Ayuntamiento acerca de su recurso de reposición sustentada fundamentalmente, al margen de las cuestiones formales del contenido del documento de denuncia, en el valor probatorio que el art. 75 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial atribuye a las denuncias de los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

Pues bien, analizando los hechos objeto de este expediente, se aprecia que la presunta infracción se produce con fecha 4 de Julio de 2011, realizando los Agentes una diligencia de síntomas externos y formulando denuncia en la que se atribuye al interesado la muy grave infracción de conducir su vehículo habiendo ingerido sustancias estupefacientes. Tras ello, el interesado presentó alegaciones, argumentando entre otras consideraciones, que no se había realizado análisis o prueba médica alguna que corroborara el uso de sustancias estupefacientes y que, por ello, se le pretendía imponer una sanción basándose en la apreciación o creencia subjetiva de los agentes sin haber realizado comprobación veraz alguna.

La exhaustiva regulación de estas pruebas que se establece descarta, a juicio de esta Institución, que se puedan imponer sanciones basándose en la mera apreciación subjetiva de los Agentes de la Autoridad, salvo que se haya producido una negativa a su realización por parte del conductor. Pero es que, además, existe un mandato legal recogido en el apartado 1.7ª del artículo 796 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que dispone lo siguiente:

«Las pruebas para detectar la presencia de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas en los conductores de vehículos a motor y ciclomotor serán realizadas por agentes de la policía judicial de tráfico con formación específica y sujeción, asimismo, a lo previsto en las normas de seguridad vial. Cuando el test indiciario salival, al que obligatoriamente deberá someterse al conductor, arroje un resultado positivo o el conductor presente signos de haber consumido las sustancias referidas estará obligado a facilitar saliva en cantidad suficiente, que será analizada en laboratorios homologados, garantizándose la cadena de custodia».

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tocina **Recordatorio** del deber legal de observar el contenido de los preceptos constitucionales y

legales citados en esta Resolución y, de forma especial, lo dispuesto en el apartado 1.7ª del artículo 796 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. También formulamos **Recomendación** con objeto de que, previos trámites legales preceptivos, se cumplimenten las actuaciones necesarias para dejar sin efecto la resolución sancionadora dictada en el expediente sancionador que afecta al reclamante, por entender que la misma no es ajustada a derecho y supone una posible vulneración de su derecho a la presunción de inocencia que el art. 24. 2 de la CE garantiza para toda la ciudadanía.

El Ayuntamiento de Tocina nos comunicó que habían decidido dejar sin efecto el expediente sancionador de tráfico que afectaba al interesado y, en consecuencia, procedían a anular la sanción y archivar las actuaciones llevadas a cabo en el mismo. Por ello, entendimos que no resultaban precisas nuevas gestiones por parte de esta Institución.

2. 3. 2. 2. Problemas con la regulación del tráfico en nuestras ciudades y vías públicas.

La **queja 10/5189** la presentó la presidenta de una comunidad de propietarios de un inmueble sito en la C/ León XIII de Sevilla, exponiéndonos, en síntesis, que la fachada trasera del edificio linda con la plaza Dolores Fernández. Los vecinos de unos bloques que tienen fachada a esta plaza colocaron, siempre según la interesada, de «motu proprio» y sin autorización, unos postes y cadenas con candado en su entrada, candado que sólo es posible abrir con la llave correspondiente y de la que sólo disponían los vecinos de estos bloques, con el fin último de disfrutar en exclusiva de unos aparcamientos privados sin abono de vado o garaje. El problema estaba en que, en la única entrada de la plaza por la calle Fray Isidoro de Sevilla, existía una señal de emergencia, debidamente señalizada, que había quedado totalmente obstruida por la colocación de estos postes y cadenas con candado.

Al margen de las cuestiones de índole jurídico-privada que puedan subyacer en la controversia planteada, es preciso valorar adecuadamente si la colocación de los postes y cadena en cuestión no viene a desvirtuar el propósito de la señal de prohibido aparcar/salida de emergencia que, al amparo de sus competencias y de la normativa reglamentaria, situó la Delegación de Movilidad municipal en la vía pública.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Sugerencia** el sentido de que, por parte de los Servicios Técnicos de la Delegación de Movilidad municipal, se valore si la colocación de los postes y cadena en cuestión puede desvirtuar el propósito de la señal de prohibido aparcar/salida de emergencia que, al amparo de sus competencias y de la normativa de seguridad vial, colocó esa misma Delegación sobre la vía pública con la finalidad de garantizar el acceso a la plaza de los vehículos de emergencia.

De concluir tal valoración que, efectivamente, queda desvirtuada la citada señal con la colocación de postes y cadenas sobre terreno privado, interesamos que se adopten las medidas necesarias para, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda ser atribuible a la comunidad de propietarios, suprimir los obstáculos que impidan o limitan el libre tránsito de vehículos a través de la salida de emergencia del bloque de viviendas.

Ello, por cuanto a esta Institución le preocupa que, como consecuencia de una situación de emergencia que podría plantearse en el inmueble a que se refiere la queja, la instalación mencionada pudiera generar, en cualquier momento, un riesgo cierto para las personas y bienes, que la mencionada Delegación intentó evitar colocando correctamente las mencionadas señales.

De la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento de Sevilla a esta resolución entendimos que se había aceptado su contenido, por cuanto concluía afirmando que existen resortes para legalizar adecuadamente la situación (vados), opinando el Técnico que resulta atribuible a la propiedad del inmueble la responsabilidad por una posible limitación al acceso de vehículos de emergencia y sus consecuencias. Por ello, señala que *“debe requerirse al propietario del inmueble para que legalice la mencionada señalización”*.

Por tanto, nos volvimos a dirigir al citado Ayuntamiento para conocer si se había requerido a la propiedad para que adecue el acceso a la plaza en cuestión de acuerdo con lo señalado en el informe del Jefe de Sección de Obras y Servicios del Ayuntamiento.

En la respuesta municipal se nos informa que el Director General de Movilidad ha requerido a la Comunidad de Propietarios de la Plaza Dolores Fernández para retire la cadena que contraviene la señalización pública ya existente y legalice los estacionamientos de vehículos dentro de la plaza mediante la solicitud de los preceptivos vados. Dicha resolución se va a notificar próximamente a la Comunidad de Propietarios.

Así las cosas, entendimos por tanto que se había aceptado plenamente la Resolución formulada por esta Institución y se ha atendido la pretensión de la interesada sobre este asunto por lo que, ante la próxima retirada de los postes y cadenas, consideramos que el problema se encuentra en vías de inminente solución y damos por concluidas nuestras actuaciones.

También abrimos de oficio la **queja 12/1646** cuando conocimos, por escritos anónimos que nos han remitido vecinos de la localidad almeriense de Garrucha (que fueron enviados mediante correo electrónico en nombre de una plataforma vecinal y que fueron incluidos en la **queja 12/1123**), de las molestias y peligros que ocasiona el paso de camiones de gran tonelaje por el casco urbano de la localidad y la zona de La Marina de Vera cargados de yeso, hacia las obras del Puerto de Garrucha. Siempre según estos escritos anónimos, el ruido y el polvo que ocasionan estos camiones resulta insoportable y constituye un peligro para la salud pública. Por ello, afirman que la solución pasaría porque se regule el tráfico de estos vehículos y su acceso a las obras a través de la entrada original del puerto con ayuda de semáforos. Afirmaban que así lo vienen solicitando ante el Ayuntamiento y ante instancias autonómicas, sin que se haya adoptado medida alguna para la solución del problema.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento de Garrucha y después de varias actuaciones, se nos informó que, atendiendo a la demanda vecinal, se había reordenado el tráfico de acceso de camiones al puerto de dicha localidad, procurando minimizar las molestias producidas, con lo que entendimos que no eran precisas nuevas gestiones por nuestra parte y dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 12/2606** la presentó el presidente de una asociación sevillana de fomento del uso de la bicicleta, que en su escrito nos trasladaba la disconformidad de la asociación con la restricción del tráfico de ciclistas acordada por el Ayuntamiento de Sevilla por el carril-bici de la calle Asunción, de 16 a 21 horas en días laborables y de 10 a 21 horas durante los sábados y domingos. Consideraba la asociación que esta decisión suponía el cierre definitivo de la vía para los ciclistas, pues la restricción se realizaba en las horas de mayor uso, con lo que entendían que la medida era discriminatoria, precipitada, arbitraria, desproporcionada, injusta e ineficaz y que conculcaba los derechos de los ciclistas. Concluían su escrito demandando al Ayuntamiento audiencia al colectivo de las personas ciclistas en este asunto, haciendo públicos los informes en que se había fundamentado la

decisión adoptada y que se estudiaran otras alternativas de solución a los problemas originados que resultaran más proporcionadas y eficaces.

En la respuesta municipal se defendía la legalidad y oportunidad de la medida cuestionada y se señalaba que no resultaba obligado abrir un periodo de información pública para su aprobación por no tratarse de la aprobación de una disposición de carácter general, sino de una aplicación concreta de la misma.

En nuestro escrito final, manifestábamos que, en todo caso, esta Institución sí considera totalmente conveniente que cualquier medida que, aunque lo sea de forma justificada, suponga restringir el disfrute de un transporte alternativo y sostenible como la bicicleta, cuyo uso está siendo impulsado y fomentado por distintas administraciones, singularmente los municipios, debería adoptarse, siempre que sea posible y aunque no exista obligación legal para ello, contando con la participación y el consenso de las asociaciones de ciclistas más representativas.

También venimos defendiendo, y así lo hemos manifestado en distintas resoluciones y foros, la necesidad de avanzar en un modelo de movilidad sostenible que favorezca el uso de la bicicleta, sin detrimento de la seguridad y comodidad tanto de peatones como de ciclistas. Ello pasa, entre otras cosas, por dar cumplimiento a las propias determinaciones de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas que, en su artículo 37, dispone que «El diseño y la construcción de las infraestructuras ciclistas de la ciudad, tanto vías como estacionamientos, seguirá los criterios determinados en el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla, respetando en todo momento los principios de continuidad y seguridad vial».

Es por ello que entendemos que la restricción del tráfico de bicicletas en la calle durante tan amplios espacios temporales sin prever medidas o itinerarios alternativos supone privar de continuidad a la red ciclista de la ciudad en esta zona, cuando uno de los objetivos de una red eficiente de estas características es el de garantizar que sea un transporte alternativo, lo que consideramos que sólo se consigue si se garantiza el desplazamiento en bicicleta a los puntos y zonas de uso más intensivo por la ciudadanía.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Sevilla **Recomendación** de que, dado que la implantación de cualquier medida de ordenación de espacios públicos genera, como ha ocurrido en este caso, controversias y distintas opiniones, en lo sucesivo, con carácter previo a su adopción y aún cuando no exista obligación legal para ello, se establezca un periodo de alegaciones o información pública para que los ciudadanos y colectivos afectados, puedan aportar sus puntos de vista, lográndose así, al incorporar y tener en cuenta aquellas aportaciones que resulten positivas y convenientes, un mayor consenso y aceptación de la ciudadanía, sin menoscabo de la obligada defensa del interés general cuya competencia es irrenunciable por parte de quien ostenta el «ius variandi» en materia de ordenación del tráfico.

También formulamos **Recomendación** de que, en aras a evitar cualquier posible confusión de la ciudadanía, se revise la actual señalización del tramo de la calle Asunción afectado por parte de los Servicios Técnicos municipales, efectuando en caso de estimarse preciso las modificaciones de la misma que sean necesarias. Con la misma finalidad, dando cumplimiento a la Disposición Adicional de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas, se debe proceder a la elaboración del catálogo general calificando las vías e itinerarios ciclistas dentro de algunas de las categorías existentes en el anexo para público conocimiento de los ciudadanos.

Por ultimo, también formulamos **Recomendación** de que, con objeto de que, tal y como está previsto en el artículo 37 de la Ordenanza Municipal de Circulación de Peatones y Ciclistas, se dé continuidad a la red ciclista y dado que, ante la restricción al tráfico de bicicletas en los días y horarios señalados por la calle Asunción, se ve interrumpida, se adopten las medidas alternativas precisas para garantizar la movilidad segura de las personas usuarias de la bicicleta que se han visto afectadas por tal restricción.

En la respuesta que nos remitió el Ayuntamiento, aunque éste se remitía a la competencia municipal para regular el tráfico en las zonas urbanas, se defiende que, en todo caso, la Ordenanza de Peatones y Ciclistas sí contó con el periodo de información pública y audiencia de los interesados, resolviéndose las mismas antes de su aprobación definitiva. Por ello, parece defenderse que no es necesario un nuevo trámite de alegaciones cuando la decisión adoptada se realiza al amparo de dicha Ordenanza.

Sin perjuicio de ello, en cuanto a las Recomendaciones substanciales que contenía la Resolución, se manifiesta que se han emitido las correspondientes instrucciones al Servicio de Proyectos y Obras para que se revise la actual señalización del tramo de la calle Asunción y se efectúen las modificaciones necesarias para evitar posibles confusiones. También se añade que se ha librado oficio a la Gerencia Municipal de Urbanismo para que se proceda a la elaboración del catálogo general calificando las vías e itinerarios ciclistas, entre ellos lógicamente el de la calle Asunción, dentro de algunas de las categorías existentes en el anexo de la Ordenanza.

Por último, en cuanto a la Recomendación relativa a la necesidad de dar continuidad a la red ciclista y adoptar medidas para garantizar la movilidad de las personas que se han visto afectadas por la restricción del tránsito de bicicletas por la citada calle, se indica que está siendo objeto de estudio la posible implantación del carril bici en la calle Juan Sebastián Elcano.

Analizada esta respuesta, entendemos que, en lo substancial, cabe considerar que se acepta la Resolución formulada por esta Institución y que, de alguna manera, se puede estimar que se encuentran en vías de solución los problemas para la movilidad y seguridad de peatones y ciclistas derivados de la restricción del tránsito de bicicletas por la calle Asunción, por lo que esperando que las medidas anunciadas sean puestas en prácticas a la mayor brevedad posible tras llevar a cabo los trámites necesarios con tal finalidad, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

También esta asociación presentó la **queja 11/3413** exponiéndonos su disconformidad con las deficiencias que, a su juicio, presentaba el trazado y características del carril-bici de la ciudad de Cádiz, en la zona de El Campo del Sur. Señalaba que este carril-bici ocupa, en este lugar, la práctica totalidad de la acera, impidiendo el tránsito normal de peatones y que, por ello, incumplía lo previsto en los arts. 15 y 18 del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, ya que no se dejaba el espacio mínimo para el tránsito de peatones (1,50 metros), ni poseía pavimento diferenciado. Por ello, indicaba que la conformación de este carril-bici había generado descontento ciudadano y ya había ocasionado algún accidente, así como situaciones conflictivas entre peatones y ciclistas.

Terminaba el interesado pidiendo que se adoptaran por el Ayuntamiento de Cádiz las medidas oportunas para sustituir, al menos, esta parte del carril-bici por una vía ciclista bien acondicionada, que respetara los derechos de ciclistas y peatones a circular libremente y en condiciones de seguridad.

Tras llevar a cabo las actuaciones pertinentes manifestamos que, con ocasión de la implantación del carril-bici en otras ciudades de Andalucía hemos realizado algunas reflexiones que, en relación con este asunto, resulta conveniente recordar. Así, creemos que, en el diseño del carril bici sobre la ciudad consolidada, no debe optarse en lo posible por el modelo de acera-bici, ocupando en exceso la acera preexistente y que venía siendo disfrutada por los peatones, salvo cuando se implante como consecuencia de ampliar la acera sobre espacios que antes estaban destinados al uso de vehículos de motor. Es cierto que la ocupación de la acera por el carril-bici puede evitar costes económicos y conflictos con los usuarios de vehículos a motor, pero se puede deteriorar el espacio y, lo que es peor, el hábitat natural del peatón en la ciudad.

Como consecuencia, no sólo se priva a éstos de un espacio público que venían utilizando cómodamente para trasladarse o pasear, sino que ven reducido aquél de forma ostensible, creándose dificultades, molestias y, a veces, situaciones de riesgo de colisión con los ciclistas. Todo lo cual no se puede considerar que, en términos de movilidad sostenible, sea conveniente, pues aunque se fomenta un modo de transporte sostenible, como es la bicicleta, lo es a costa, en gran medida, de zonas de uso peatonal.

Se debe optar principalmente, aunque pueda generar la oposición de un sector del transporte motorizado, por carriles bici diseñados sobre las calzadas preexistentes y dotados de la protección adecuada. Esta opción tiene la ventaja de que la alternativa sostenible de transporte se crea reduciendo el espacio dedicado al tráfico, con lo que se hace visible la apuesta ambiental de los poderes públicos por potenciar nuevos modelos de movilidad sostenible, reduciendo el espacio destinado a transportes que demandan un gran consumo energético y producen ruido y humos.

El incremento presupuestario que pueda suponer, en su caso, la construcción de infraestructuras públicas de mayor coste, se ve compensado, si se alcanzan, satisfactoriamente, los objetivos antes mencionados.

Por todo ello, formulamos a la citada Autoridad **Recomendación** de que se realicen los trámites para confeccionar un proyecto de mejora del carril bici en las zonas de su trazado que discurren con coexistencia de itinerarios peatonal y ciclista, con objeto de limitar los efectos negativos que, al parecer, el actual trazado ha tenido en la citada zona del Campo del Sur de esa capital, en singular para las aceras que, hasta su implantación, eran de uso y disfrute de los peatones. También formulamos **Sugerencia** de que se efectúe un estudio de riesgo y siniestralidad del actual carril bici a fin de detectar los puntos en los que se han producido accidentes, alcances o mayores controversias, de forma que, en base a sus conclusiones, se adopten medidas destinadas a disminuir los riesgos detectados.

Como respuesta, el Ayuntamiento nos comunicó que atendían a nuestra Recomendación por lo que iban a realizar los trabajos técnicos oportunos y complementarios para la mejora del carril bici en las zonas en las que coexistía con el tránsito peatonal. Respecto de la Sugerencia, y aunque no tenían constancia de que se hubiera producido algún siniestro, el Área de Transportes y Tráfico del Ayuntamiento iba a realizar los estudios técnicos precisos para que se pudieran adoptar las medidas oportunas para la aplicación de la misma. Con ello y dado que se había aceptado nuestra resolución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada de la **queja 11/5642** nos exponía que dispone de un vado autorizado para salir de la cochera de un inmueble de su propiedad situado en una barriada del municipio granadino de Vegas del Genil. El problema es que dicho vado no es respetado de forma frecuente por otros vecinos, lo que le origina muchos perjuicios, sin que sus

llamadas a la Policía Local para que dichos vehículos sean retirados o se adopten otras medidas para evitarlo, se vean atendidas.

Tras admitir a trámite la queja e interesar el preceptivo informe al Ayuntamiento, cuando recibimos su respuesta entendimos que, efectivamente, puede ocurrir que, en el momento en el que se obstruye ilegalmente el uso de un vado por un vehículo no autorizado, la Policía esté prestando servicio en otro lugar y que, por razón de la prioridad en los servicios o la distancia, no sea posible atender la denuncia de una ciudadana en un momento determinado.

Ahora bien, debemos, también, comprender que quien viene obligado a pagar una tasa por el uso de un vado, de acuerdo con lo establecido en el art. 3. f de Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, muestre su malestar cuando éste es ocupado indebidamente por un tercero impidiendo su uso.

Por otro lado, creemos que es, también, comprensible que una vez que presenta la oportuna denuncia y no recibe respuesta por los motivos mencionados en su informe, la ciudadana muestre aún más su malestar por cuanto, en primer lugar se ve obligada a pagar un tributo para poder utilizar el vado, y en segundo lugar cuando necesitó usarlo, no pudo y al requerir la actuación de la Policía Local, no se personó en el lugar de los hechos.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente de Vegas del Genil **Recordatorio** del deber legal de resolver lo que estime procedente sobre los escritos de denuncia que presente la ciudadanía, habida cuenta que, según la interesada, no se ha dado respuesta al escrito presentado en su día denunciando los hechos. Ello, de acuerdo con lo establecido en el art. 42 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

También formulamos **Recomendación** en el sentido de que se den las instrucciones precisas para que, sin perjuicio de otras competencias y actuaciones que lógicamente tenga que desarrollar la Policía Local en el Municipio, vigile el que se respete la señalización y espacios destinados al vado de vehículos.

En la respuesta que nos remitió el citado Ayuntamiento a nuestra resolución, nos indicaban que tomaban conocimiento de la misma y que iban a adoptar las medidas oportunas para mantener el bienestar de la ciudadanía dentro de los medios personales y materiales con los que cuentan. Por tanto, estimamos que se había aceptado la Recomendación formulada por esta Institución, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones esperando que, en lo sucesivo, no se vuelvan a reproducir los problemas que motivaron la presentación del escrito de queja.

2. 3. 2. 3. Servicio público de viajeros.

Abrimos de oficio la **queja 11/3491** cuando tuvimos conocimiento de diversas anomalías que presenta la Estación de Autobuses Plaza de Armas, de Sevilla. En concreto, el 22 de Junio de 2011, un importante número de usuarios guardaba turno en la estación para obtener billete en el autobús de una empresa que realiza el viaje Sevilla-Huelva. Este hecho se agravó cuando un empleado de la compañía indicó en voz alta que se formara una nueva cola en otra taquilla, lo que generó una gran confusión entre los viajeros. Por otra parte, los ordenadores de la empresa, encargados de asignar los billetes, se “colgaban” muy a menudo, lo que motivó que la salida del autobús se retrasara hasta quince minutos más sobre la hora inicialmente prevista. Además, no existían máquinas automáticas

expendedoras de billetes (cuando sí es así en la estación de destino de Huelva), la estación no contaba con aire acondicionado en su sala de espera, etc.

Por nuestra parte, tras recibir el informe los informes interesados, trasladamos a la Dirección General de Transportes que se impulsara el estudio y, en su caso, implantación de una gestión centralizada de reserva y expedición de billetes coordinada con las propias empresas concesionarias (tal como ocurre con el transporte ferroviario), sin perjuicio de las excepciones que, en su caso, pudieran encontrarse justificadas para los servicios de cercanías por su frecuencia e intensidad de uso. De esta forma, la adquisición de sus billetes por los usuarios podría efectuarse sin retrasos, colas o incomodidades y, lo que entendemos muy conveniente para una mayor calidad en la prestación del servicio, podrían adquirirse asientos numerados, evitando nuevas colas de los pasajeros en el acceso desde el andén al vehículo (a veces, se generan situaciones de nerviosismo e inseguridad en tales casos). También permitiría reservar el asiento más adecuado a las preferencias personales de los que queden por expedir, se podría depositar el equipaje en los lugares habilitados sin temer el acceso prioritario de las personas que no lo lleven, evitaría posibles discusiones, controversias, etc.

Por todo ello, formulamos a la citada Dirección General de Transportes, como órgano de coordinación y desarrollo en materia de transportes en nuestra Comunidad Autónoma y partiendo de las funciones que tiene atribuidas, entre otras la elaboración de estudios y normas en materia de transportes y movilidad, la ordenación, explotación e inspección de los servicios de transporte por carretera o la gestión administrativa de cuantos asuntos se deriven de la aplicación de la normativa vigente en materia de transportes, **Recomendación** de que, por parte de los Servicios de Inspección se verifique el adecuado funcionamiento, en la Estación de Plaza de Armas de Sevilla y en otras de similar entidad de nuestra Comunidad Autónoma, de los paneles electrónicos informativos, de la megafonía y del aire acondicionado en las zonas previstas para ello, así como del buen estado de conservación del resto de sus instalaciones, sin perjuicio de que la respectiva gestión de cada estación le corresponda a esa Dirección General, a algún Consorcio de Transporte Metropolitano o a una empresa concesionaria de su explotación.

Igualmente, deberá verificarse la posible frecuente concurrencia de problemas, habituales o puntuales, en la adquisición de los billetes, así como formación de colas, tanto ante los mostradores que los expiden, como en el momento del acceso a los vehículos, dado que, en tales casos, a veces se pueden producir situaciones de nerviosismo y tensión entre los propios usuarios o con los empleados de las empresas concesionarias e, incluso, discusiones o enfrentamientos. Detectadas posibles anomalías o deficiencias, se deberán adoptar las medidas adecuadas para su subsanación a la mayor brevedad posible.

También formulamos **Recomendación** de que esa Dirección General impulse la elaboración de un estudio y, en su caso, implantación en las estaciones de autobuses de mayor entidad y tránsito de pasajeros de una gestión centralizada de reserva y expedición de billetes coordinada con las propias empresas concesionarias, sin perjuicio de las excepciones que, en su caso, pudieran encontrarse justificadas para los servicios de cercanías por su frecuencia e intensidad de uso, resultando obligatoria la instalación de máquinas expendedoras de billetes para las principales empresas transportistas.

La respuesta que nos remitió la Dirección General suponía, a nuestro juicio y en términos generales, la aceptación de nuestra resolución, por lo que procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de que, en nuestro escrito de cierre, formulamos algunas consideraciones a dicho organismo tras valorar positivamente la aceptación de la resolución en orden a la inspección del estado de conservación y mantenimiento de las instalaciones y servicios de esta estación, tales como paneles

informativos, megafonía, aire acondicionado, megafonía, aseos, etc., pues en dicha inspección se concluía el buen estado general de las instalaciones:

2. 4. Eliminación de barreras arquitectónicas y en las infraestructuras.

2. 4. 1. Eliminación de barreras urbanísticas en viario público y zonas de concurrencia pública.

En la **queja 09/4346** el interesado denunciaba que se había demolido una rampa de acceso a un edificio de viviendas en Torre del Mar, anejo de Vélez-Málaga (Málaga), situada en los terrenos comunes del edificio y, por tanto, de propiedad de la comunidad de propietarios, por parte de una inmobiliaria para construir una escalera de acceso a su local.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, éste nos indica que en el curso de los expedientes de licencia de primera ocupación y de alteración de la calificación jurídica de bienes municipales, se resolverá acerca de la legalización de las obras o de su demolición, por lo que interesamos que nos mantuviera informados de la decisión que se adoptara. Aunque en diversas ocasiones hemos interesado una mayor eficacia e impulso en los respectivos expedientes de regularización o restitución de las obras en el marco del expediente de licencia de primera ocupación y del expediente de alteración de calificación jurídica, la cuestión seguía sin resolverse.

Por ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vélez-Málaga **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También formulamos **Recomendación** de que, dadas las dilaciones que se observan en la tramitación de este expediente de queja y a fin de conocer si finalmente quedan o no subsanados los incumplimientos que, según el interesado, se han producido respecto de la normativa de accesibilidad en este caso, se emita un pronunciamiento técnico que permita determinar si el acceso a través de la puerta auxiliar del garaje se atendería a las especificaciones que recoge 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, de no ser así, si se descarta la posibilidad de legalizar la demolición de la rampa antes existente ante la posible carencia de otro acceso alternativo y conforme a la normativa citada al garaje del inmueble.

Sin embargo, a pesar de las actuaciones que realizamos, no recibimos respuesta del citado Ayuntamiento a nuestra resolución, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta del Ayuntamiento de Vélez-Málaga a nuestra resolución, dando así por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 10/1633** la presentó una persona con un grado de discapacidad del 44%, exponiéndonos que, tanto él como su madre, de avanzada edad y también con graves dificultades para el desplazamiento, se veían afectados por las obras ejecutadas en la zona donde residían, que impedían el acceso en vehículo hasta su domicilio, así como transitar peatonalmente por la calle.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos al Ayuntamiento de Ohanes, Almería, descartaba en su respuesta que, con las obras que motivaron la disconformidad del

reclamante, se hubiera producido la invasión del dominio público y estimaban, de acuerdo con los informes técnicos emitidos, que tales obras se ajustaban a la legalidad.

Por todo ello, formulamos a la citada Autoridad **Sugerencia** de que, partiendo de su condición de administración de servicio al ciudadano y sensible a sus demandas y necesidades, se elabore un nuevo estudio sobre la conformación del viario en dicho punto y los posibles cambios que haya podido sufrir y, en el caso de resultar viable técnicamente, tratando de conciliar todos los intereses en conflicto, se adopten las medidas que sean posibles para que los vehículos puedan pasar por debajo de este arco en las mismas condiciones en que, al parecer, lo hacían con anterioridad.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones posteriores, no recibimos respuesta del Ayuntamiento, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir el expediente en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Ohanes a nuestra resolución.

Esta Institución abrió de oficio la **queja 11/2468** al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, de que las instalaciones del Edificio Metrosol Parasol, en Sevilla, en aquellos momentos recientemente inaugurado, presentaba problemas de accesibilidad en algunos de sus espacios destinados al uso público. Tras una valoración pormenorizada de la situación, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 37.1.5º del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de los artículos 46 y 48 de la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, conforme a las normas de desarrollo de la ley ya citadas. Asimismo, también formulamos **Recomendación** de que, en futuros proyectos o edificaciones que se aprueben o ejecuten por parte de ese Ayuntamiento, se tenga en plena consideración el concepto de accesibilidad según viene definida en el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad, entre otras, en la edificación en Andalucía, de forma que sea posible para cualquier persona discapacitada, sea o no usuaria de silla de ruedas, la utilización y disfrute de todos sus espacios públicos en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos, seguridad y autonomía.

Después de diferentes actuaciones, no recibimos respuesta de la citada autoridad a esta resolución, por lo que, finalmente, tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando esta falta de respuesta, con lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

La **queja 11/3923** la planteó el representante de una asociación estatal de personas con discapacidad del municipio cordobés de Cabra, exponiéndonos que, a su juicio, el Centro Municipal Integrado que se estaba construyendo en esa localidad, en aquel momento próximo a inaugurarse, incurría en diversos incumplimientos de la normativa de accesibilidad. Había puesto en conocimiento del Ayuntamiento estas deficiencias, pero no había obtenido respuesta alguna.

Tras dirigirnos al Ayuntamiento, defendía que el centro se ajustaba a la normativa de accesibilidad en vigor en el momento de concesión de la licencia y que la urbanización exterior era anterior en su ejecución a la construcción del mismo, por lo que trasladamos esta respuesta al interesado para que presentara alegaciones y consideraciones sobre este informe.

Tras recibirlas, formulamos a la citada autoridad **Recomendación** de que, en aplicación de los preceptos y principios constitucionales, estatutarios y legales citados y al margen de que existan otros accesos adaptados al Centro Municipal Integrado de nueva

construcción de ese municipio de Cabra, se facilite la plena accesibilidad a través de todos sus accesos a fin de propiciar la plena integración de las personas discapacitadas usuarias de sillas de ruedas, adaptando la rampa cuestionada a las características establecidas en la reglamentación vigente, siempre que ello sea técnicamente posible.

La respuesta que nos remitió el Ayuntamiento a esta resolución fue el informe del técnico municipal que, para esta Institución y al margen de que interviniera o no en la construcción o recepción del edificio en cuestión, no se pronunciaba sobre la Recomendación formulada, sin que el hecho de que, por el momento, el inmueble se encontrara sin funcionar afecte al contenido de nuestra Resolución. Por todo ello, consideramos que el Ayuntamiento, en definitiva, no ha aceptado la citada Recomendación y procedimos a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

El interesado de la **queja 11/5702** nos exponía que, en la C/ Viento del municipio malagueño de Valle de Abdalajís se había construido una rampa que no resulta ajustada a la normativa de accesibilidad, tanto por su estrechez como por su excesiva inclinación. Consideraba que debido a su discapacidad, las características de esta rampa le suponen un grave perjuicio y un peligro de accidente.

Entendimos que nos encontrábamos ante una modificación de unas escaleras antes existentes por lo que, en aplicación de lo dispuesto en su artículo 2, apartado 1, letra b), le resulta aplicable lo dispuesto en el Reglamento por el que se regulan las Normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, aprobado por Decreto 293/2009, de 7 de Julio. El artículo 22 del citado Reglamento establece los requisitos que deben cumplir las rampas que se ejecuten sobre el viario público, requisitos a los que no parece atenerse en modo alguno la rampa ejecutada en la calle Viento de ese municipio.

Por todo ello, formulamos al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís **Recordatorio** del deber legal de observar el artículo 22 del Reglamento por el que se regulan las Normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, aprobado por Decreto 293/2009, de 7 de Julio, y, en consecuencia, dado que se trata de una obra ejecutada sobre un itinerario peatonal en el viario público, se proceda a la adaptación de la rampa cuestionada a los requisitos establecidos en dicho precepto reglamentario.

Sin embargo y a pesar de todas nuestras actuaciones, no recibimos respuesta de dicho Ayuntamiento, por lo que tuvimos que proceder a incluir la queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, destacando la falta de respuesta del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Valle de Abdalajís a nuestra resolución.

III.- CULTURA Y DEPORTES.

1. Introducción.

El artículo 44 de la Constitución estipula que «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho». Por su parte, el artículo 33 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que «todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz».

Estos dos preceptos, no solo están consagrando como un derecho social básico de todas las personas el Derecho a la Cultura, sino que además están marcando claramente el ámbito a que ha de extenderse el ejercicio por esta Institución de su función legal de salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales de la ciudadanía reconocidos en el Título I de la Constitución y en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

En este sentido, una de las misiones esenciales del Área de Cultura y Deporte de esta Institución en relación con el ámbito de la cultura es supervisar la actuación de las Administraciones Andaluzas que asumen competencias en materia de Cultura a fin de comprobar que dichas Administraciones dan cumplimiento al mandato constitucional y estatutario de promover y tutelar el acceso de todas las personas a la cultura.

Por otro lado, este Área de Cultura y Deporte asume como función propia comprobar el cumplimiento por la Administración Cultural Andaluza de la obligación de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de Andalucía, que le encomienda la Constitución en su artículo 46, a la vez que velar por el respeto a lo dispuesto en el artículo 37.1.18º 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 tuteladora de derechos que el Área de Cultura y Deporte asume en relación al ámbito deportivo se concreta sustancialmente en velar porque este derecho esencial al deporte que toda persona tiene, constitucional y estatutariamente garantizado, sea una realidad plena.

Con estos objetivos, nuestra labor de supervisión se extiende y afecta a todas las Administraciones Andaluzas con competencias en materia de cultura y deporte, ya sean las Entidades Locales o los distintos órganos que conforman la Consejería de Cultura y Deporte.

Una vez delimitado nuestro ámbito de actuación, vamos a entrar a valorar el grado de colaboración con esta Institución mostrado por las diferentes administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones.

A este respecto, debemos decir que la misma ha sido en líneas generales adecuada, aun cuando debamos mostrar nuestra preocupación por las dilaciones que viene acumulando últimamente la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas en las respuestas a los informes que le son requeridos. Unas dilaciones que contrastan con la buena disposición y colaboración que en años precedentes venía ofreciendo esa Dirección General y que, de no solucionarse, podrían forzarnos a formular una advertencia formal a dicho organismo por su falta de colaboración con esta Institución.

A este respecto, debemos dejar constancia de la existencia de una resolución dictada por el Defensor del Pueblo Andalúz que no ha obtenido la respuesta colaboradora de la Administración Pública que era de esperar a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andalúz:

- Resolución relativa a daños en yacimiento arqueológico por construcción de nave industrial, dirigida al Ayuntamiento de Écija en el curso de la **queja 10/1717**.

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

- **Queja 12/511** dirigida a la Federación Andaluza de Fútbol, relativa a la compensación económica exigida por clubes de fútbol para la baja de jugadores.

- **Queja 12/1791** dirigida al Ayuntamiento de Camas y a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, relativa al estado de abandono del yacimiento del Cerro del Carambolo.

- **Queja 12/1964** dirigida a la Dirección General de Actividades y Promoción del Deporte, Consejería de Cultura y Deporte, relativa a la cobertura del seguro a suscribir para el desarrollo de los programas de deporte en edad escolar.

- **Queja 12/6530** dirigida a la Secretaría General de Cultura, Consejería de Cultura y Deporte y a la Dirección General de Personas con Discapacidad, Consejería de Salud y Bienestar Social, relativa al acceso de las personas con discapacidad a las distintas áreas culturales (cine).

- **Queja 12/7177** dirigida a la Consejería de Cultura y Deporte, relativa al principio de transparencia y el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en materia de cultura.

Para terminar esta introducción vamos a referirnos al esquema elegido para la dación de cuentas de las quejas tramitadas durante 2012.

Las cuestiones que van a ser analizadas en materia de cultura son las siguientes:

- a. Derecho de acceso la cultura de las personas con discapacidad.
- b. Conservación del patrimonio histórico de titularidad eclesial.
- c. Protección jurídica del patrimonio histórico.
- d. El acceso a la información como instrumento de defensa de la cultura.

Las cuestiones que van a ser analizadas en materia de deportes son las siguientes:

- e. Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad.
- f. Condiciones y prestaciones mínimas del seguro en actividades deportivas escolares.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Cultura.

2. 1. 1. Derecho de acceso a la cultura de las personas con discapacidad.

El art. 49 de la Constitución Española ordena a los poderes públicos en relación con la personas con discapacidad que las amparen especialmente para el disfrute de los derechos que la propia Carta Magna reconocer a todos los ciudadanos. Unos derechos, entre los que debemos incluir el derecho de todos a acceder a la cultura que preconiza el art. 44.1.

Por su parte, el art. 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (16º) la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad. Añadiendo el art. 24 del texto estatutario que las personas con discapacidad tiene derecho a acceder, en los términos que la ley establezca, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social.

Asimismo, el artículo 37.1.5.º encomienda a los poderes de la Comunidad Autónoma la garantía del ejercicio de los derechos reconocidos en el Estatuto, mediante la aplicación efectiva de una serie de principios rectores, entre los que cita: «La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras».

Partiendo de estas premisas esta Institución viene preconizando desde hace tiempo la necesidad de adoptar medidas que hagan real y efectivo el derecho de las personas con discapacidad a acceder plenamente a la cultura, sin más limitaciones que las que resulten estrictamente indispensables por razón del tipo de discapacidad.

En este empeño debe enmarcarse la iniciativa emprendida hace ya algunos años por esta Institución para investigar y supervisar las condiciones materiales de accesibilidad de los bienes que conforman el patrimonio histórico de Andalucía, en particular de aquellos que cuentan con una declaración de Bien de Interés Cultural.

Dicha investigación nos permitió constatar el largo camino que queda aún por recorrer en materia de accesibilidad cultural, aunque también nos permitió conocer los importantes avances conseguidos en esta materia y los grandes esfuerzos realizados para hacer accesibles unos bienes cuya adaptabilidad resulta con frecuencia muy complicada, precisamente por la necesidad de preservar los valores culturales que constituyen su carta de naturaleza.

Pero aunque sea en el ámbito del patrimonio histórico inmueble donde en mayor medida se perciben las dificultades de las personas con discapacidad para ejercer su derecho de acceso a la cultura, lo cierto es que estos problemas de accesibilidad son igualmente importantes en otros ámbitos y espacios de la cultura, como puede ser el caso de la música, el cine o la danza.

En este sentido, consideramos de interés dar cuenta aquí de la **queja 12/6530** iniciada de oficio por esta Institución tras tener conocimiento a través de un escrito incluido en otro expediente de queja (**queja 12/5904**) de las dificultades por las que atraviesan las personas con discapacidad auditiva para disfrutar del cine, particularmente el español, tanto en salas de exhibición como en sus propios hogares mediante reproducción de DVD.

En efecto, al parecer, resulta difícil encontrar películas españolas audiodescritas y subtituladas en castellano para hacerlas accesibles a las personas con discapacidad visual y auditiva.

Las personas con hipoacusia también reclaman la posibilidad de contar con un aro magnético en las salas de cine que les permita recoger los sonidos a través de sus prótesis auditivas.

Según conocemos, el II Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía (2011-2013) (PAIPDA) contempla una serie de actuaciones a promover por las distintas Consejerías. En el caso de la Consejería de Cultura, dentro de la estrategia de mejora del acceso a la cultura, se propone como primer objetivo "favorecer el acceso de las personas con discapacidad a las distintas áreas culturales existentes". Como actividad concreta para el desarrollo de dicho objetivo, se establece la de promover la realización/proyección de películas subtituladas y audiodescritas en los cines andaluces (nº8). El indicador para la evaluación del cumplimiento de objetivos se fija en el número de actuaciones realizadas.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos del II Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía, se crea la Comisión técnica de Seguimiento de su desarrollo. Según recoge el propio Plan, la Comisión técnica deberá establecer, como mínimo, dos sesiones de trabajo al año, en torno al seguimiento del programa anual vigente y la programación del siguiente. Dicho seguimiento anual se realizaría de modo particular a través de los indicadores recogidos en las diferentes actuaciones que integran el II PAIPDA.

Al hilo de estas previsiones, y con el fin conocer las circunstancias que concurren en relación con los hechos descritos, hemos considerado conveniente iniciar actuación de oficio ante la Consejería de Cultura (Secretaría General de Cultura) y ante la Consejería de Salud y Bienestar Social (Dirección General de Personas con Discapacidad), por aplicación de lo establecido en el art. 1 y 10.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.

En consecuencia, hemos solicitado informe a los organismos antes citados, a los efectos de conocer si por parte de la Administración autonómica han sido constatados los

hechos que constituyen el objeto de la queja y cuál fuera la evaluación del II PAIPDA en cuanto a la realización/proyección de películas subtitradas y audiodescritas en los cines andaluces, así como qué actuaciones han sido o van a ser llevadas a cabo, en su caso, para solventar la situación descrita.

Asimismo, a fin de tener mejor información sobre el presente asunto nos hemos dirigido a una de las principales asociaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad para solicitar la colaboración de la misma en la tramitación del expediente de oficio.

En efecto, con el fin de acopiar los datos necesarios para poder valorar la situación que ha sido denunciada ante esta Institución y evaluar así nuestras posibilidades de intervención, hemos interesado de la presidencia de dicha asociación que nos facilite la información que considere de interés en relación con la incidencia de la situación expuesta sobre los derechos e intereses del colectivo que se integra en esa organización. Asimismo, hemos indicado que nos interesaría conocer las demandas que al respecto se vengan reivindicando desde esa plataforma y si las mismas hubiesen sido debidamente atendidas por las distintas instancias a las que se hubieren dirigido.

Actualmente estamos pendientes de conocer tanto el posicionamiento de la Administración, como el de las Asociaciones de defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

2. 1. 2. Conservación del patrimonio histórico de titularidad eclesial.

Por razones históricas la trascendencia del patrimonio de titularidad de la Iglesia Católica en el conjunto del acervo cultural andaluz es innegable. Buena prueba de su relevancia es el ingente número de bienes del patrimonio eclesiástico, tanto muebles como inmuebles, que cuentan con declaración de Bien de Interés Cultural.

De hecho sería impensable explicar la realidad del patrimonio histórico andaluz sin hacer amplia y extensa referencia al pasado y el presente de los bienes que conforman el patrimonio religioso.

Por tal motivo, todo aquello que afecta en alguna medida a los bienes patrimoniales de la Iglesia en Andalucía tiene una incidencia directa sobre el patrimonio histórico andaluz y concita, o debería concitar, el interés y la preocupación de todos y en particular de quienes ostentan responsabilidades en materia de conservación y protección del patrimonio histórico.

En este sentido, y aunque la vigente legislación cultural es meridianamente clara en la atribución al titular del bien patrimonial de los deberes de conservación y protección, la relevancia del patrimonio eclesial es tal que ha llevado a la Administración cultural a establecer cauces privilegiados de cooperación y colaboración con la Iglesia católica en aras a garantizar un adecuado desempeño por la misma de sus deberes de conservación y protección de estos bienes.

En efecto, Andalucía, como el resto de Comunidades Autónomas, tiene un convenio marco con la Iglesia Católica cuya finalidad es establecer criterios de colaboración para la restauración y conservación de los bienes que conforman su patrimonio cultural. En ese convenio se incluye la creación de una comisión mixta con representantes de la Consejería de Cultura y de la Iglesia Católica cuya misión, entre otras, es determinar qué bienes de los muchos que conforman el patrimonio eclesial van a ser objeto de una

intervención restauradora cada año y distribuir los costos de tal intervención entre las partes.

A tal fin, con cada diócesis se suscribe un convenio marco, que no es directamente ejecutable, donde se incluyen como objetivo las actuaciones consideradas prioritarias por una Ponencia Técnica creada al efecto. Posteriormente, los programas de actuaciones se instrumentan mediante convenios específicos de desarrollo del convenio marco, que se articulan entre las partes firmantes de dicho convenio y otras entidades que puedan estar interesadas en la conservación y restauración de estos bienes.

A este respecto, resulta frecuente que los convenios específicos para la restauración de algún bien cuenten con la participación, y la aportación, de las Entidades Locales concernidas.

Después de muchos años de vigencia de este convenio marco parece que el balance que puede hacerse del cumplimiento del mismo es bastante positivo, sin perjuicio de ocasionales desencuentros entre las partes.

Así, el número de bienes patrimoniales de primera magnitud que se han beneficiado de la colaboración interinstitucional derivada de este convenio es tan elevado que, con total seguridad, puede afirmarse que el convenio de colaboración ha contribuido en gran medida a la preservación y mejora del patrimonio cultural andaluz.

Lamentablemente, afrontamos ahora tiempos de penuria y escasez en los que resulta difícil decidir cual es el destino más adecuado para los exiguos fondos disponibles en las arcas públicas y, aún más difícil determinar, sin crear agravios, quiénes deben ser los beneficiarios de dichos fondos.

En este sentido, es una realidad incontestable que los fondos públicos destinados a la cultura han sido unos de los más afectados por las medidas de ahorro y ajuste presupuestario que han adoptado las Administraciones públicas con el objetivo de solventar, o al menos reducir, el grave problema del déficit público.

No pretendemos utilizar este foro para denunciar o cuestionar las decisiones adoptadas en esta materia por los responsables públicos, aunque no podemos dejar de constatar, con pesar, el lugar tan bajo que ocupa la cultura en la escala de prioridades de los responsables de las políticas públicas.

El objetivo de este apartado es advertir de las graves consecuencias que puede tener para la pervivencia e integridad de una parte sustancial del patrimonio histórico andaluz cualquier decisión venga a poner en cuestión la permanencia de este convenio de colaboración y, especialmente, la cuantía de los fondos de los que se nutren los convenios específicos, que son su principal razón de ser.

Sin una adecuada aportación pública, mucho nos tememos que el patrimonio histórico andaluz en manos de la Iglesia Católica se podría ver en un plazo no lejano en una situación de grave riesgo, dados los importantes problemas de conservación y mantenimiento que actualmente soporta y que, a buen seguro, se agravarían.

Evidentemente, como señalábamos anteriormente, la responsabilidad por la adecuada conservación de estos bienes recae en primera instancia en la Iglesia como propietaria de los mismos, sin que en estrictos términos jurídicos pueda la misma argüir,

como excusa para eludir dicha responsabilidad, la falta de financiación o colaboración de las Administraciones Públicas.

No obstante, es tal la extensión y relevancia del patrimonio eclesial dentro del patrimonio cultural andaluz, que las Administraciones culturales no pueden permitirse dejar exclusivamente en manos de la Iglesia la ingente tarea de su conservación y mantenimiento.

Buena prueba de los riesgos que comporta para el patrimonio eclesiástico la deficitaria situación de las arcas públicas lo encontramos en los muchos proyectos de restauración de bienes inmuebles de titularidad de la Iglesia Católica que se encuentran pendientes de ser incluidos en el convenio marco o que, habiendo sido incluidos en un convenio específico se encuentran paralizados en su ejecución por falta de aportación de los fondos previamente comprometidos por las Administraciones intervinientes

Sirva para ilustrar esta reflexión sendas quejas tramitadas por esta Institución que hacen referencia a bienes de reconocida relevancia cultural cuya titularidad corresponde a la Iglesia Católica y cuya integridad corre serio riesgo de no acometerse con urgencia las obras de restauración y conservación previamente acordadas.

Así, en la **queja 12/1492** se pedía a esta Institución su mediación en relación al problema existente en el Convento de las Carmelitas de Utrera. Según exponía el escrito de queja dicho Convento cuenta con una declaración de BIC, pese a lo cual ha venido atravesando graves problemas de conservación, especialmente por lo que respecta a su artesonado, considerado como una joya del arte mudéjar, que se ha encontrado en una situación de práctica ruina, con riesgo de derrumbe.

Según se relataba en el escrito de queja, para evitar el derrumbe del artesonado se acometieron obras urgentes de restauración y apuntalamiento, cuyo coste ascendió a la cantidad de 800.000 euros, de los que se habrían satisfecho 560.000, quedando pendientes de pago otros 240.000 euros.

Manifestaba la persona promotora de la queja que en 2010 la Junta de Andalucía se comprometió a sufragar 150.000 euros y posteriormente otros 25.000. Sin embargo, estas cantidades aún no se habrían percibido, lo que dejaba a la comunidad religiosa en una situación muy difícil ante la imposibilidad de afrontar esas deudas, habiéndose visto obligadas a solicitar un préstamo a una entidad financiera, cuyas cuotas se veían imposibilitadas de afrontar por su precaria situación económica.

De similar contenido era la **queja 12/2233** en la que desde una congregación religiosa de Córdoba se pedía la intervención de esta Institución a fin de encontrar una solución al problema derivado del avanzado estado de deterioro que presenta el BIC Alminar de San Juan, cuya propiedad le fue cedida a la congregación por el Obispado de Córdoba.

La promotora de la queja hace referencia a un expediente de queja **–queja 01/538-** tramitado de oficio por esta Institución en el año 2001 tras tener conocimiento del mal estado de conservación de dicho BIC. Dicho expediente de queja concluyó su tramitación en Mayo de 2001, tras recibirse un informe de la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura en Córdoba del que cabía deducir que el problema se encontraba en vías de solución al haberse iniciado actuaciones tendentes a la realización de labores de conservación y reparación del Bien.

A este respecto, la promotora de la queja señalaba que en Octubre de 2002 recibieron un escrito de la Delegación Provincial de Cultura indicándoles que en breve se iba a proceder al encargo de un proyecto de restauración del inmueble. Poco después, según relataba, se realizaron mediciones en el inmueble, se limpió el mismo y una Arquitecta solicitó la llave de entrada. Todo lo cual les llevó a pensar que se estaban acometiendo las tareas reseñadas por la Administración cultural.

Sin embargo, según continuaba exponiendo la interesada, después de estas actuaciones no volvieron a tener noticias de la Administración hasta la recepción en Octubre de 2011 de un escrito de la Dirección General de Bienes Culturales urgiendo la restauración del Bien. Una petición reiterada de forma conminatoria en un nuevo escrito recibido el 14 de marzo de 2012.

La promotora de la queja exponía la imposibilidad de la congregación para hacer frente al desembolso económico que supondría la restauración del BIC, por lo que solicitaba la mediación de esta Institución ante las autoridades culturales a fin de recabar ayudas en la realización de unas labores de conservación y restauración del inmueble que consideraba necesarias y urgentes.

En los dos supuestos relatados nos encontramos actualmente pendientes de recibir la información interesada a la Consejería de Cultura para conocer las razones por las que se habrían incumplido los compromisos adquiridos con las dos congregaciones religiosas de participación pública en la financiación de las obras de restauración y conservación de los bienes culturales en riesgo.

2. 1. 3. Protección jurídica del patrimonio histórico.

Viene siendo una constante en los Informes Anuales de esta Institución incluir una advertencia sobre las consecuencias que para la integridad de los bienes culturales puede derivarse de una inadecuada protección jurídica de los mismos, incluyendo la referencia a varios expedientes de queja que ejemplifican gráficamente lo expuesto.

El presente informe Anual no va a ser una excepción y vamos a dejar constancia en el mismo de las consecuencias que se derivan de los tantas veces denunciados retrasos en la tramitación de los expedientes de declaración de Bien de Interés Cultural.

El primer supuesto es el contenido la **queja 12/457**, que se inicia tras recibirse un escrito en que se denunciaba el retraso y la falta de información de la Consejería de Cultura respecto al estado de tramitación del procedimiento de declaración como BIC del Yacimiento Arqueológico de Alcaudete ubicado en la localidad sevillana de Carmona.

Dicho procedimiento había sido instado por el promotor de la queja con fecha 1 de Octubre de 2009 ante la Delegación Provincial en Sevilla, la cual le comunicó con fecha 8 de Octubre de 2009 que se había elevado propuesta de incoación a la Dirección General de Bienes Culturales.

Concretamente el interesado aportaba copia del documento remitido por la Delegación Provincial en el que, firmado por el Arqueólogo de la Delegación y con el visto bueno del Jefe del departamento de Conservación, se señalaba lo siguiente:

“Una vez vista y analizado el contenido de la solicitud y cotejado con la información que al respecto existe en esta Delegación respecto a la riqueza e importancia arqueológica de la zona, consideramos adecuada y pertinente la

propuesta de inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, realizada por persona física como es su caso y procederemos a elevar la propuesta de incoación como BIC Zona Arqueológica Alcaudete a la Dirección General de Bienes Culturales, que es la competente para realizar dicha incoación y posterior declaración (artº 9 de Ley 14/2007 de 26 de noviembre de Patrimonio Histórico Andaluz y artº 5, Apdo. 3 Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía, Decreto 4/1993 de 26 de Enero).

La resolución de incoación del procedimiento llevará aparejada la anotación preventiva del bien en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz tal y como dice la Ley (artº 9.2 Ley 14/2007)."

El interesado manifestaba que con fecha 22 de Octubre de 2009 había solicitado que se le tuviera por parte interesada en el citado procedimiento, señalando que a la fecha de presentación de la queja –Enero de 2012- no había recibido ninguna comunicación sobre el estado de tramitación del mismo.

Tras solicitar el oportuno informe a la actual Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas, se recibió el mismo tras un largo compás de espera, limitándose a reseñar el organismo interpelado lo siguiente:

"En este Centro Directivo consta escrito de fecha 28 de septiembre de 2009 donde se solicitaba la catalogación de dicho yacimiento. Este escrito fue contestado por el Servicio de Protección del Patrimonio Histórico y firmado con fecha 29 de octubre de 2009 en el domicilio de dicha persona, donde se exponía que dada la solicitud presentada se remitía a la Delegación Provincial en Sevilla para su valoración e informe.

A día de hoy no se ha elevado por parte de la Delegación Provincial ningún documento de propuesta de incoación del expediente que debe de venir acompañado de la correspondiente documentación técnica donde se detallen los valores que posee dicho bien. Según lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía, aprobado mediante Decreto 4/1993, de 26 de enero, es competencia de las Delegaciones Provinciales el elaborar las propuestas de inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

Por lo tanto no se ha podido iniciar ningún expediente. No obstante se informa que este Bien ya cuenta con la protección que le ha otorgado el Excmo. Ayuntamiento de Carmona al figurar en el Catálogo de Yacimientos Arqueológicos del Plan Especial de Protección del Patrimonio Histórico de Carmona (aprobado definitivamente mediante Acuerdo Plenario de 7 de mayo de 2009) donde aparece como yacimiento singular con distintas fechas)."

Ante la aparente contradicción entre lo expuesto por la Dirección General y lo manifestado por la Delegación Provincial en el escrito remitido al interesado, nos hemos visto precisados de solicitar nueva información del organismo periférico a fin de aclarar cuales son las razones por las que sigue sin tramitarse este expediente de declaración de BIC.

Un caso similar es el planteado en la **queja 12/3595**, presentada por una asociación cultural radicada en la localidad jiennense de Porcuna que denunciaba los riesgos para la pervivencia del inmueble histórico ubicado en dicha localidad y conocido

como Granero y Bodega de Francisco Javier de Cevallos, como consecuencia del deficiente estado de conservación del edificio y de la falta de una adecuada protección jurídica del mismo.

Según exponían, con fecha 3 de Julio de 2001 la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de Jaén había propuesto el inicio del procedimiento para la inclusión del bien en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, sin embargo dicho proceso de catalogación aun estaría inconcluso a la fecha de presentación del escrito de queja en Julio de 2012.

A este respecto, los interesados denunciaban que desde Mayo de 2012 venían acometiéndose obras en el propio edificio sin que, al parecer, existiera licencia para ello. Estas circunstancias se habían denunciado tanto ante el Ayuntamiento de Porcuna como antes la Delegación Provincial de Cultura sin obtener un resultado efectivo.

Tras interesar los oportunos informes tanto a la Delegación Territorial de Cultura en Jaén como al Ayuntamiento de Porcuna, pudimos conocer que el expediente de inclusión del bien en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía propuesto por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de Jaén no se había acometido, señalando la Delegación Territorial de Cultura que *“al no haberse dictado por el órgano competente el pertinente acuerdo de iniciación de procedimiento dirigido a la catalogación del bien inmueble, no ha existido ni existe al día de la fecha ningún expediente administrativo en la Consejería de Cultura y Deporte dirigido a la catalogación de ese bien inmueble que esté pendiente de resolución”*.

El informe reconocía que al no estar catalogado el bien no gozaba de protección específica alguna, más allá de la tutela general que corresponde a todos los bienes con valores históricos.

A este respecto, el bien tampoco gozaba de especial protección a través de los instrumentos de ordenación urbanística al no estar recogido en las Normas Subsidiarias en vigor en el municipio, aunque estuviera prevista su protección en el Plan de Ordenación que se encontraba en proceso de elaboración.

Pese a todo, el bien se había beneficiado de hecho de una especial protección como consecuencia de la decisión adoptada por el Ayuntamiento desde que conoció la propuesta de inclusión en catálogo dictada por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de Jaén, de recabar el informe favorable de la Consejería de Cultura en relación con todos los proyectos que afectaban al inmueble.

Así, cuando en la Delegación Territorial de Cultura se recibió la denuncia de los interesados respecto de las obras que se estarían acometiendo en el edificio se trasladó la misma de inmediato al Ayuntamiento, el cual, tras comprobar que dichas obras carecían de licencia, había ordenado su paralización.

Instada la legalización de las obras por parte del promotor, el Ayuntamiento había procedido a enviar el proyecto a la Consejería de Cultura para su informe, pese a no resultar el mismo preceptivo por no estar el bien sujeto a figura alguna de protección.

Como consecuencia de esta cautela municipal la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico pudo examinar el proyecto y, tras efectuar visita al inmueble, acordó aprobar con condiciones y sujeta a cambios la intervención propuesta por el promotor.

Trasladados los informes recibidos a los promotores de la queja los mismos han mostrado su absoluta indignación por el hecho de no haberse tramitado el procedimiento de catalogación del Bien pese a la propuesta en tal sentido formulada por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico, así como su disconformidad con la autorización otorgada al proyecto que consideran que desvirtúa los valores patrimoniales del bien.

Aunque el expediente de queja aún no ha sido definitivamente resuelto, debemos decir que compartimos el malestar de los interesados por la anormal actuación de la Consejería de Cultura al no tramitar adecuadamente el procedimiento de catalogación del bien, desatendiendo la propuesta formulada por la propia Comisión Provincial de Patrimonio Histórico. Asimismo, debemos compartir la sorpresa de la asociación denunciante por el hecho de que ahora se defienda desde la Administración cultural la innecesariedad de tal catalogación sin aportar razonamiento alguno que desvirtúe la propuesta efectuada en su día por la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico.

De otro lado, no podemos por menos que cuestionarnos –al igual que hacen los denunciantes- acerca de lo que habría ocurrido con el proyecto de obras presentado si el bien hubiera sido objeto de la catalogación propuesta inicialmente.

2. 1. 4. El acceso a la información como instrumento de defensa de la cultura.

En esta Institución vienen recibándose en los últimos años diversas quejas en las que sus promotores denuncian la renuencia de la Administración cultural a facilitar el acceso a determinados archivos y documentos administrativos que obran en su poder.

Los últimos ejemplos de este tipo de denuncias los encontramos en la **queja 11/870** y en la **queja 11/5361**.

En la primera de ellas, **queja 11/870**, el representante de una Asociación Cultural sevillana denunciaba la negativa de la Delegación Provincial de Cultura en Sevilla a atender sus peticiones para que le fuera entregada copia de las actas de diversas sesiones de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de Sevilla.

En el segundo de los supuestos referidos -**queja 11/5361**- el interesado exponía que había solicitado a la Delegación Provincial de Cultura en Córdoba, en calidad de investigador, el acceso a dos informes arqueológicos que precisaba consultar para culminar un estudio que estaba realizando sobre las "Puertas, Torres y Murallas del Campo de la Merced", sin que su petición hubiera sido debidamente atendida.

En ambos supuestos, las peticiones de información dirigidas por esta Institución a las Administraciones concernidas obtuvieron como respuesta sendos informes en los que se justificaba la denegación de la pretensión de acceso a la información en base a una interpretación de lo dispuesto en los artículos, 31, 35 y 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tras analizar con detenimiento las razones aducidas en dichos informes, no podemos por menos que calificar de sumamente rigurosa y claramente restrictiva la interpretación legal realizada, especialmente si la ponemos en relación con el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos consagrado en el art. 105.b) de la Constitución Española. Asimismo, hemos de decir que la denegación del derecho de acceso a la información que se produce como consecuencia de dicha interpretación rigorista resulta

contradictoria con el derecho fundamental a la participación reconocido en el art. 23 de la Carta Magna.

La respuesta ofrecida por la Administración cultural en estos dos expedientes de queja sigue la misma línea de oscurantismo y opacidad de otras recibidas en años precedentes y resulta muy alejada de los nuevos aires de transparencia y fomento de la participación ciudadana que, al socaire de las últimas Directivas europeas, parecen ir asentándose entre las Administraciones públicas españolas.

A este respecto, es importante señalar que uno de los pilares del buen gobierno y por ende de la Gobernanza -tal y como proclamaba el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión Europea 2001)- es la efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos, requisito indispensable para conseguir la necesaria corresponsabilidad en la adopción de las decisiones públicas y la consecuente confianza entre gobernantes y gobernados.

Una participación ciudadana que debe garantizarse, no solo a nivel individual, como derecho de ciudadanía, sino también a nivel colectivo, como derecho de los grupos, entidades y asociaciones que aglutinan y canalizan las aspiraciones comunes de los ciudadanos y ciudadanas.

Ahora bien, la participación ciudadana no sería en ningún caso posible si no se garantizara previamente un adecuado acceso de la ciudadanía a la información que debe permitirle disponer de los datos y los elementos de juicio necesarios para ejercer con propiedad sus capacidades de decisión.

Participación y acceso a la información son, por tanto, las dos caras de una misma moneda y constituyen una dualidad cuya existencia debe quedar suficientemente garantizada como requisito indispensable de una adecuada Gobernanza.

En este sentido, no podemos dejar de reseñar la evidente contradicción existente entre la postura mostrada por la Administración cultural andaluza en los expedientes de referencia y la intención manifestada, tanto por el Gobierno Andalúz como por el Gobierno del Estado, de aprobar una norma con rango de Ley que venga a consagrar definitivamente el principio de transparencia administrativa.

Por todo ello, esta Institución consideró oportuno iniciar una actuación de oficio ante la Consejería de Cultura y Deporte –**queja 12/7177**- a fin de trasladar a la misma la necesidad de adoptar criterios de transparencia que posibiliten un adecuado acceso de la ciudadanía a la información obrante en su poder.

En dicho expediente de queja, tras realizar un análisis jurídico de la vigente regulación del derecho de acceso a la información, poniendo la misma en relación con los supuestos planteados en las quejas de referencia, se concluía formulando a la Consejería de Cultura la siguiente Resolución:

Recordatorio de deberes legales contenidos en los arts. 105.b) de la Constitución Española y arts. 31 y 133.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Sugerencia a fin de que por esa Consejería se dicten las instrucciones necesarias para que por los organismos dependientes de la misma no se obstaculice de forma indebida el ejercicio por la ciudadanía del derecho de acceso a la información en materia de cultura.

Coincidiendo con la elaboración del presente Informe se ha recibido respuesta de la Consejería de Cultura manifestando su aceptación de la citada Resolución.

2. 2. Deporte.

2. 2. 1. Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad.

Ya hacíamos referencia a este asunto en el Informe Anual de 2011 aunque el relato quedó inconcluso.

Las quejas recibidas nos plantearon la necesidad de abordar una investigación de oficio, ya que con cierta frecuencia jóvenes deportistas o sus familiares acudían a esta Institución ante la actuación de los clubes de fútbol base que dificultaban la salida de jugadores, menores de edad, una vez comenzada la temporada.

Normalmente la situación se produce cuando otro club oferta la posibilidad al jugador de entrar en su equipo, resultándole más ventajoso por los motivos que fueren (mayores posibilidades de salir al terreno de juego, ambiente de grupo, agrupamiento de hermanos...).

Sin embargo, a la hora de requerir a su respectivo club la baja de la licencia federativa, este no se la facilita o impone unas condiciones económicas que en principio son rechazadas por los padres del futbolista.

Esta situación complica aún más el ambiente con el equipo, al que trasciende el conflicto surgido con el club y que en ocasiones se convierte en la nula o escasa participación del futbolista en las competiciones.

La solución final suele pasar por el abono de las cantidades exigidas por el club y que normalmente se traducen en el pago de gastos ya asumidos por el mismo como equipaciones o material deportivo, pólizas de seguros..., permitiendo la liberación del jugador.

A pesar de ello, quienes promovieron este tipo de queja ponían de manifiesto su disconformidad con la actuación prepotente del club y, en ocasiones, la desproporción de las cantidades exigidas o su falsedad. Así, en un caso el padre de un menor refería que se les había exigido el importe de la equipación de fútbol (150€) pero que ésta nunca les llegó a ser entregada (**queja 07/5592**). En otro caso (**queja 11/3860**) se ponía de manifiesto la falta de proporcionalidad por parte del club al requerir el pago de una cantidad desorbitada de material deportivo (hasta cerca de mil euros para la compra de 75 balones LFP).

En la mayoría de los casos quienes resultaban perjudicados eran los menores, a quienes se limitaba la participación activa en los entrenamientos y partidos o porque sufrían hasta el menosprecio de compañeros, equipo técnico y directivo (**queja 08/3519**).

Ciertamente, la exigencia de una contraprestación por parte de los clubes de fútbol es algo que se encuentra amparado en la propia normativa federativa. Así, el artículo 208 del Reglamento General de la Federación Andaluza de Fútbol, establece que «Se permite a los clubes aceptar o pedir cantidad o compensación pecuniaria por dar la baja a un jugador y a éste participar en el acuerdo».

No obstante, entendemos que la permisividad de la exigencia de contraprestación para dar la baja debiera estar especialmente limitada cuando resulta de

aplicación a menores de edad, considerando la especial atención que debe prestarse a esta población en el fomento del deporte.

En consecuencia, creímos oportuno iniciar una queja de oficio (**queja 12/511**) con objeto de consultar a la Federación Andaluza de Fútbol cuáles son los criterios que normalmente se vienen aceptando con relación a estas prácticas y plantear la posibilidad de fijar alguna regulación o criterio interpretativo para evitar situaciones injustas o abusivas.

La citada Federación manifestó que el espíritu de la norma era compensar a los clubes por los gastos en formación, con objeto de redistribuir la riqueza que la práctica del propio deporte genera pero que el uso abusivo del derecho y su aplicación en otros ámbitos perjudiciales para los menores no encontraba apoyo reglamentario ni federativo. El problema residiría en la prueba de estas prácticas, ya que cuando aisladamente tienen lugar se producen de forma verbal y se niegan en los Comités Federativos encargados de perseguir estas conductas.

Compartiendo la inquietud de esta Institución por la posible mercantilización del fútbol en edades tempranas, nos trasladó la posibilidad de incorporar alguna previsión en los Reglamentos Federativos, en proceso de modificación, con objeto de compaginar el derecho de los clubes formadores, respecto de los profesionales, con la libertad del menor para practicar deporte formativo.

2. 2. 2. Condiciones y prestaciones mínimas del seguro en actividades deportivas escolares.

El otro asunto que motivó igualmente una actuación de oficio por esta Institución se refiere a la conveniencia de establecer las condiciones y prestaciones mínimas que haya de cubrir el seguro que deben suscribir las entidades que promueven programas de deporte en edad escolar .

Dicha convicción provino de la tramitación de la **queja 11/1625**, formulada por la madre de un menor (8 años) que participaba en una Escuela Deportiva Municipal y que sufrió lesiones durante uno de los entrenamientos, provocándole la pérdida de dos piezas dentales y daños importantes en una tercera. La cuantía económica de la actuación de cirugía maxilofacial que necesitaba ascendía a casi 7.000 euros, pero el seguro suscrito por el Ayuntamiento promotor del programa deportivo tenía fijado como límite de la indemnización para reparación dental un importe máximo de 120 euros.

Analizada la normativa de aplicación (Ley 6/1998, de 14 de Diciembre, del Deporte Andaluz; Decreto 6/2008, de 15 de Enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía; y Orden de 11 de Enero de 2011, por la que se aprueba el Plan de Deporte en Edad Escolar), concluíamos que únicamente se exige a los organismos o entidades responsables de la organización de estos programas la suscripción de seguros de responsabilidad civil y para la debida asistencia sanitaria y cobertura de riesgos derivados de la práctica deportiva.

Sin embargo, y sin perjuicio de la cobertura de la asistencia sanitaria mediante el Sistema Sanitario Público de Andalucía a deportistas en los ámbitos de iniciación y promoción, no existe obligación legal en cuanto a condiciones e importe mínimo que deban cubrir dichos seguros ante todas las contingencias que ocurran en la práctica de las actividades deportivas, quedando al parecer a la libre decisión de los organizadores el contenido de las pólizas que deben suscribir.

Por otra parte, estimábamos necesario que quienes participen en los correspondientes programas de deporte escolar -a través de sus representantes legales- y la Administración que los convoca, cuenten con información suficiente sobre los riesgos incluidos y excluidos y las prestaciones garantizadas, facilitándose para ello copia de la póliza que haya sido contratada.

A la vista de la situación expuesta, se consideró oportuno iniciar una investigación de oficio (**queja 12/1964**) ante la Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte (adscrita a la entonces Consejería de Turismo, Comercio y Deporte), con objeto de conocer si en la práctica se venían adoptando criterios relativos a las prestaciones mínimas de los seguros que deben concertar las entidades para el desarrollo de los programas de deporte en edad escolar y si dicho seguro vendría concertándose para determinados programas de forma centralizada y coordinada por las Administraciones públicas. Asimismo solicitamos una valoración acerca de las posibilidades de su concertación a través de la propia Consejería de Deportes para abaratar costes y equiparar en la asistencia recibida a todas las personas que participen en los diferentes programas deportivos.

La Dirección General de Actividades y Promoción del Deporte informó que, en los ámbitos de iniciación y promoción, la asistencia sanitaria a deportistas así como la contingencia de accidentes deportivos habría de prestarse por el Sistema Sanitario Público de Andalucía *“de la misma forma y con los mismos servicios que los demás asegurados”*. En el ámbito de rendimiento base habría de prestarse mediante la suscripción de seguros de asistencia sanitaria y accidentes al tratarse de deporte federado.

Al respecto, la Comisión de Seguimiento del Plan de Deporte en Edad Escolar no habría adoptado ningún criterio, remitiéndose a la normativa vigente sobre asistencia sanitaria y accidentes deportivos como mínimo a cumplir.

Este seguro vendría concertándose por cada organizador, sin que existiese concertación conjunta ni acreditación de dicho aseguramiento ante la Administración convocante.

En cuanto a la posibilidad de su concertación por la Consejería competente en materia de deporte, aún valorando su conveniencia a efectos de conseguir un menor coste y mismas prestaciones para todos los intervinientes, rechazaba tal opción ante las dificultades de gestión que suponía la disparidad de programas y ante las actuales circunstancias económicas adversas.

Aun comprendiendo los argumentos empleados para justificar tal respuesta, seguimos sosteniendo la necesidad de promover el establecimiento de unas prestaciones mínimas en la contratación de los seguros de asistencia sanitaria y accidentes dentro del programa de deporte en edad escolar, así como la oportuna información a quienes participen acerca del alcance y características de la cobertura prestada.

IV.- EDUCACIÓN

1. Introducción.

Este capítulo contiene un relato de las principales actuaciones desarrolladas durante 2012 en el ámbito educativo, iniciadas a instancias de parte o bien tramitadas de oficio por la Defensoría. Se trata de unas acciones que tienen su fundamento en la labor de supervisión de la actuación administrativa que nos ha sido encomendada para la defensa y salvaguarda de los Derechos Fundamentales de la ciudadanía consagrados en el Título I de la Constitución, en este caso, por lo que respecta al derecho a la educación. Además de ello, nuestra actividad se encuentra avalada por el Estatuto de Autonomía de Andalucía, que reconoce el papel del Defensor del Pueblo Andalúz como garante de la defensa de los derechos sociales, y como instrumento de garantía y control de la intervención pública necesario para el ejercicio pleno de los derechos sociales, conforme a la regulación contenida en los artículos 41 y 128 del nuevo Estatuto de Autonomía.

En este contexto, las materias que describimos se encuentran divididas en dos niveles: Enseñanzas no universitarias y enseñanzas universitarias. En el primer caso, nuestra labor de supervisión se ha centrado en la actuación de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, incluyendo dentro de la misma a sus Órganos centrales y a las Delegaciones Territoriales que configuran su organización periférica. Asimismo, son objeto de nuestra atención las actuaciones de las Entidades Locales en el ejercicio de las competencias educativas que a estas Administraciones les atribuye el ordenamiento jurídico. En especial, han sido supervisadas tres de estas competencias: Las relativas a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros públicos de los niveles obligatorios de la educación; las competencias referidas a la creación, promoción, control y seguimiento de las escuelas infantiles de concesión municipal; y las obligaciones de colaboración con la Administración educativa en el control de la correcta escolarización de toda la población en edad de educación obligatoria.

Por lo que respecta a las Enseñanzas universitarias, la actuación de supervisión llevada a cabo por la Institución se ha centrado principalmente en el servicio público de la educación superior prestado por las distintas Universidades que desarrollan su actividad en el territorio andalúz.

En otro orden de cosas, una cuestión crucial para la eficacia de la labor supervisora que realizamos es la colaboración de las Administraciones Públicas con competencia en materia educativa. Hemos de destacar la continuidad de la tendencia iniciada hace varios años en la que los plazos para la atención de nuestros requerimientos fueron reducidos significativamente. Aun cuando mostremos nuestro más sincero agradecimiento por ello, debemos seguir demandando un nuevo esfuerzo con el propósito de que las Administraciones interpeladas respondan a nuestras demandas en los tiempos marcados en la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución.

A pesar de esta buena colaboración en la mayoría de las Administraciones interpeladas, sin embargo, durante el año 2012 nos hemos visto obligados a incluir un expediente de quejas en este Informe, conforme a las previsiones del artículo 29 de la mencionada norma, precisamente destacando la ausencia de dicha colaboración. Es el caso de la **queja 10/1468** en la que el Ayuntamiento de Almería no dio respuesta expresa a una Recomendación en la que instábamos a promover junto con la Delegación Provincial de Educación los contactos necesarios para determinar la entidad responsable en la subsanación de una serie de deficiencias en un centro escolar de Educación infantil y primaria ubicado en esta provincia. Es de destacar que transcurridos dos meses desde que

declaramos formalmente la falta de colaboración, recibimos un oficio del Ayuntamiento de Almería aceptando el contenido de nuestra resolución.

Cuestión aparte son los supuestos en los que el pronunciamiento habido por parte de esta Institución sobre el asunto objeto de la queja no ha contado con la acogida y aceptación de la Administración afectada. Así aconteció en el transcurso de la tramitación del expediente de **queja 11/4257** al no aceptar –primero la entonces Delegación Provincial de Educación de Cádiz y posteriormente la Consejería de Educación como superior jerárquico- una Sugerencia dirigida a que se proporcionara transporte escolar a un alumno matriculado en uno de los Programas de Cualificación Profesional Inicial. El contenido de esta resolución así como las circunstancias que concurren en el caso serán expresamente recogidas y relatadas en este epígrafe.

Por otro lado, en materia de Universidades, debemos destacar la resolución, por no haberse aceptado su contenido, relativa a los problemas denunciados por una alumna de la Universidad de Sevilla que discrepaba con la calificación obtenida en un Máster que había realizado en dicha Universidad. (**Queja 11/3628**).

En otros supuestos nos hemos visto obligados a dirigir a distintos órganos de la Administración una Advertencia formal de que su falta de colaboración hasta aquel momento en la tramitación de los expedientes de quejas podría ser considerada como hostil y entorpecedora de las funciones de la Defensoría, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en el Informe Anual. Estas Advertencias fueron dirigidas a la entonces Delegación Provincial de Educación en Sevilla (**queja 11/4559** y **queja 12/696**), al Ayuntamiento de Córdoba (**queja 11/1573** y **queja 12/2465**), al Ayuntamiento de Benamocarra (**queja 11/3123**), a la entonces Delegación Provincial de Educación en Málaga (**queja 11/5526**), y a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga (**queja 12/2680**).

Por otro lado, hemos venido prestando especial atención a aquellos casos – conocidos generalmente por los medios de comunicación social- en los que podrían estar comprometidos los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, relativos al derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones. Es por ello que ante estos supuestos, y haciendo uso de la legitimación que nos confiere nuestra Ley reguladora, hemos iniciado una investigación de oficio para el esclarecimiento de las circunstancias que concurrían en cada caso y proponer medidas de solución desde nuestra perspectiva de Institución garante de derechos. En concreto, han sido 34 los expedientes tramitados a instancia propia sobre materias concernientes al ámbito educativo:

- **Queja 12/661** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, relativa a los presuntos abusos sexuales de dos alumnos en un centro escolar de la provincia de Sevilla.

- **Queja 12/687** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Cádiz, relativa al aumento de los casos de absentismo escolar en Algeciras.

- **Queja 12/1945** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, relativa a la insuficiencia de plazas escolares para el curso 2012-2013 ofertadas al alumnado en la zona centro Sevilla.

- **Queja 12/3036** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Málaga, relativa a problemas para el uso de las TIC, por carencia de conexión a Internet en un centro escolar público ubicado en la provincia de Málaga.

- **Queja 12/3253** dirigida a la Consejería de Educación, relativa al retraso en el abono de algunas partidas de los conciertos educativos a los centros concertados sostenidos con fondos públicos.

- **Queja 12/5179** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Cádiz, relativa a la supresión de profesorado de apoyo para la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en un colegio público ubicado en un municipio de la provincia de Cádiz.

- **Queja 12/5191** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Almería, relativa al retraso de la puesta en marcha del servicio de transporte escolar en un centro específico de educación especial ubicado en la provincia de Almería.

- **Queja 12/5239** dirigida a la Consejería de Educación, relativa a demoras en el abono de las cuantías de los conciertos educativos a los centros de Educación infantil de Andalucía.

- **Queja 12/5552** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Málaga, relativa a la carencia de conexión a Internet en un Instituto de Enseñanza secundaria del litoral de Málaga.

- **Queja 12/5638** dirigida a al Ayuntamiento de Espartinas (Sevilla) y a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla, relativa a la supresión del servicio de conserjes en los colegios sostenidos con fondos públicos del municipio de Espartinas.

- **Queja 12/5657** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Jaén, relativa a la carencia del servicio complementario de comedor escolar en cinco centros ubicados en el municipio de Jaén.

- **Queja 12/5672** dirigida a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, relativa a la falta de plazas suficientes en las Enseñanzas de música, en Grado Medio, proporcionadas en los conservatorios profesionales, para el alumnado que ha superado las pruebas de acceso a las mismas.

- **Queja 12/5700** dirigida a la Consejería de Educación, relativa al establecimiento para el curso 2012-2013 del cobro de precios públicos para el alumnado que sigue sus enseñanzas en el Instituto de Educación a Distancia de Andalucía (IEDA).

- **Queja 12/5812** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Cádiz y al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a la huelga del personal de limpieza en los colegios públicos ubicados en el municipio de Jerez de la Frontera.

- **Queja 12/5817** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Sevilla y al Ayuntamiento de Palomares del Río (Sevilla), relativa a la decisión de proceder al cierre de la guardería municipal una vez comenzado el curso escolar 2012-2013.

- **Queja 12/5836** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Huelva y a la Entidad menor local de Minas de Tharsis (Huelva), relativa a la

suspensión de las obras de ejecución del pabellón deportivo de un colegio de Educación infantil y primaria ubicado en dicha entidad.

- **Queja 12/5890** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Huelva, relativa a los problemas de convivencia –acoso escolar- en un Instituto de Enseñanza Secundaria ubicado en un municipio de la provincia de Huelva.

- **Queja 12/5894** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Málaga y Ayuntamiento de Mijas (Málaga), relativa a la no apertura para el curso escolar 2012-2013 de la Escuela de Educación infantil de Mijas por ausencia de convenio entre ambas Administraciones.

- **Queja 12/5895** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Almería, relativa a la solicitud de implantación de bachillerato en un Instituto de enseñanza secundaria del municipio de Almería.

- **Queja 12/5896** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Málaga y al Ayuntamiento de Málaga, relativa a problemas de deficiencias de infraestructuras en un colegio de Educación infantil y primaria ubicado en el municipio de Málaga.

- **Queja 12/6151** dirigida a la Consejería de Educación, relativa a la denegación de las bonificaciones de las cuotas del precio público por los servicios de Educación infantil y comedor escolar al carecer alguno de los progenitores del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjeros.

- **Queja 12/6404** dirigida a la Consejería de Educación, relativa a la modificación del Decreto 149/2009, de 18 de Mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la Educación infantil, en relación con la acreditación de los ingresos familiares para el cálculo de cuotas y bonificaciones.

- **Queja 12/6444** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Córdoba, relativa a un presunto acoso escolar por parte de compañeros de clase en colegio de Córdoba.

- **Queja 12/6559** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Cádiz, relativa a la carencia de monitoras en aula de Educación especial, de autismo, para la atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en un colegio ubicado en el municipio de Valdelagrana (Cádiz).

- **Queja 12/6682** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Almería, relativa a la paralización de obras de construcción de un colegio de Educación infantil y primaria ubicado en la provincia de Almería.

- **Queja 12/6683** dirigida al Ayuntamiento de Córdoba, relativa a los problemas de seguridad en horas no lectivas en un colegio de Educación infantil y primaria ubicado en la provincia de Córdoba.

- **Queja 12/6684** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Almería y al Ayuntamiento de Almería, relativa a deficiencias en el estado de conservación del inmueble donde se ubica un colegio de Educación infantil y primaria de la provincia de Almería.

- **Queja 12/6799** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Granada, relativa al anuncio de la supresión de unidades en seis centros concertados de la provincia de Granada.

- **Queja 12/7181** dirigida a Dirección General de Participación y Equidad de la Consejería de Educación, relativa a la elaboración de un protocolo de actuación para las actividades extraescolares en centros en los que se encuentre escolarizado alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Por lo que respecta a la materia de las Enseñanzas universitarias, en este ejercicio se han incoado las siguiente quejas de oficio:

- **Queja 12/1679** dirigida a la Comisión de Distrito Único Andalúz, relativa a la acreditación del nivel B1 de conocimiento de lenguas para acceso al Máster universitario de Profesorado de Educación secundaria obligatoria en las Universidades públicas de Andalucía.

- **Queja 12/1680** dirigida a los Rectorados de las nueve Universidades públicas de Andalucía y a los Consejos Sociales de las mismas, relativa a la necesidad de contar con normas homogéneas sobre permanencia en las universidades andaluzas.

- **Queja 12/1681** dirigida a las nueve Universidades públicas de Andalucía y a la Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, relativa a la necesidad de actualización de la normativa sobre disciplina académica.

- **Queja 12/1906** dirigida a la Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, relativa al retraso en el pago de las becas Erasmus correspondientes al curso 2011-2012.

- **Queja 12/5379** dirigida a las nueve Universidades públicas de Andalucía y a la Dirección General de Universidades de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, en relación con las quejas de estudiantes universitarios que han obtenido becas de movilidad del programa Erasmus correspondientes al curso 2012-2013.

Tras este apartado introductorio, pasamos seguidamente a describir las principales actuaciones realizadas por la Institución durante 2012, siguiendo el esquema anteriormente señalado, en el que se diferencia aquellas en función del tipo de enseñanza.

2. Análisis de las quejas Admitidas a trámite

2. 1. Enseñanza no Universitaria

2. 1. 1. Ordenación educativa: Escolarización del alumnado.

Los procesos que se realizan todos los años para la selección, admisión y matriculación del alumnado en los centros escolares de nuestra Comunidad Autónoma, es un tema generador de una gran conflictividad en el ámbito educativo, y así lo hemos venido constatando y denunciando durante los últimos años.

Sin embargo, desde un tiempo a esta parte se aprecia que todo lo relacionado con la escolarización del alumnado, si bien continúa siendo una cuestión que propicia la llegada de un número importante de quejas a esta Defensoría, ya no destaca por ser el tema clave de la conflictividad. De esta forma podemos afirmar que el tema continúa con esa tendencia a la baja ya comentada en el Informe Anual del pasado año 2011.

Por tanto, en el año 2012 se sigue manteniendo esa línea que, estimamos, es la consecuencia del esfuerzo realizado tanto por la Administración educativa, -entendiéndose dentro de ella no solo a los órganos competentes de los distintos centros directivos, sino también a los servicios de inspección, órganos directivos de los centros docentes, consejos escolares, ampas, etc-, como otros órganos intervinientes en estos procedimientos – Ayuntamientos, Policía local y Autonómica, Administración tributaria, Registro Civil, etc-, para paliar las profusas irregularidades que en otros tiempos se cometían en los procesos de escolarización del alumnado.

También han influido en la disminución de la conflictividad de estos procesos, las sucesivas modificaciones legislativas que se han realizado en Andalucía, en un intento de pulir lo más posible el mecanismo posibilitador de comisión de fraudes por parte de los solicitantes de plazas, algunas de las cuales fueron propuestas desde esta Institución tras la realización de las correspondientes actuaciones de oficio.

No obstante lo anterior, los procesos para la admisión de los hijos e hijas en un centro educativo han originado durante el año 2012 situaciones de conflicto, ya que siempre hay aspectos relacionados con la aplicación de la legislación con los que discrepan las familias, y casos de fraudes o de comisión de irregularidades en los datos consignados o en la documentación aportada que obligan a la interposición de reclamaciones y recursos contra los mismos por parte de los afectados para poder defender sus derechos.

Esto se traduce en la recepción en esta Institución de un número destacado de quejas referidas a estas cuestiones, aunque el porcentaje de denuncias recibidas por estos temas en el año 2012 nada tiene que ver con el que nos encontrábamos hace unos años, lo que debe ser motivo de satisfacción para todas las partes implicadas.

Durante el curso escolar 2010-2011 no hubo modificación alguna de la normativa de desarrollo para los procedimientos de admisión de alumnos dictada en Andalucía, sino que sigue en vigor el Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de Andalucía, a excepción de los Universitarios, y también la Orden de 24 de Febrero de 2011.

La mayor parte de las quejas recibidas este año 2012 sobre temas relativos a escolarización de alumnado son, bien de solicitantes que han denunciado la comisión de fraudes e irregularidades por parte de otros participantes y en base a ello consiguieron plaza en el centro elegido, o bien aquellas en las que se denuncia la imposibilidad de una mejor conciliación de la vida laboral y familiar, establecida como uno de los principios rectores de las políticas públicas, como establece el artículo 37.1.11º y el 10.3.1º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al haberles sido denegadas las plazas solicitadas para sus hijos e hijas en un determinado centro.

Esta problemática entronca con la que se produce al no concederse plaza a todos los hermanos en un mismo colegio, situación que provoca gran conflictividad porque toca temas tan variados como la negativa a que los hijos estudien en centros distintos; imposibilidad de conciliar vida laboral y familiar; reclamaciones porque se han concedido plazas a solicitantes con menor derecho por irregularidades cometidas; solicitud de

aumentos de ratio como última posibilidad de solución, etc. Todos estos temas enumerados provocados por una misma cuestión: la imposibilidad de que los miembros de una misma familia estudien en el mismo centro escolar. Circunstancia que hace reaccionar a los padres y madres afectados interponiendo reclamaciones y recursos alegando todas estas cuestiones, en muchos casos a la vez, en un intento desesperado por conseguir las plazas ansiadas.

También hubo opiniones discordantes en el proceso de admisión del alumnado en el curso 2012-2013 con el hecho de que el domicilio familiar adquiriera más peso que el laboral a la hora de su consideración y baremación, ya que el domicilio familiar pasó a baremarse con 14 puntos en zona de influencia del centro y a 8 puntos en zonas limítrofes, y sin embargo, el domicilio laboral se ha puntuado con 10 en zona de influencia y con 6 puntos en zona limítrofe.

En la reforma normativa efectuada el año 2011 por la Administración educativa autonómica andaluza como consecuencia del dictado del citado Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, de escolarización del alumnado, debemos igualmente comentar en cuanto al criterio prioritario relacionado con la discapacidad que, además de la situación de discapacidad del alumno o alumna, sus tutores o guardadores legales o algunos de sus hermanos o hermanas o menores, también se han adherido los menores en acogimiento en la misma unidad familiar que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33% (Artículo 15.1 del citado Decreto 40/2011, de 22 de Febrero.)

Pero lo que es muy importante, es que se incluyeron en este precepto en el apartado 2, como criterio de admisión baremable con 2 puntos, las solicitudes de alumnos o alumnas que presentasen Trastorno del Desarrollo, siempre que dispongan de la certificación correspondiente expedida por el Equipo provincial de atención temprana.

Sin embargo, el desconocimiento por parte de los interesados del mencionado punto normativo, ha hecho que se continúen recibiendo denuncias en las que los padres y madres de este alumnado manifiestan su queja por no conseguir plaza por la vía de la reserva legal para alumnado con necesidades educativas especiales, que era lo que recogía el artículo 15 apartado 7 del Decreto 147/2002, de 14 de Mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, asociadas a sus capacidades personales.

Norma que, en efecto, sigue vigente pero, si se conociese y alegase el criterio anteriormente expresado de discapacidad por Trastorno del Desarrollo, baremable con 2 puntos, ello podría suponer que algunas solicitudes desestimadas por no alcanzar puntuación suficiente para una plaza vacante, podrían encontrar resolución favorable tras esta mejora normativa que reguló el nuevo Decreto en el tratamiento al alumnado discapacitado con este tipo de trastornos.

Por tanto, sería deseable que los órganos competentes de la Administración educativa procedieran a dar, con vistas a futuros procesos de escolarización, una mayor publicidad a este punto de la norma (artículo 15.2 del el Decreto 40/2011, de 22 de Febrero) con independencia de lo también regulado en el artículo 36.2, dado el avance social que supone lo que en el mismo se regula, de forma que, en los casos tan difíciles de escolarización de menores con trastornos de conducta, las familias afectadas puedan contar con, al menos, alguna discriminación positiva para facilitar la admisión de estos menores en centros que cuenten con los medios personales y materiales que precisan, o sean lo más cercano posible a su domicilio, o bien, en los casos que así convenga a la familia, en centros en los que puedan estudiar junto con otros miembros de su familia.

Otros cambios de la nueva regulación normativa dictada el año 2011 sobre escolarización del alumnado, afectaron a las disposiciones dirigidas a simplificar los trámites y aumentar la transparencia en el proceso, a través del uso de medios telemáticos, como ya dimos cuenta en el pasado Informe Anual.

El resultado en el proceso de escolarización del pasado año 2012 de esta regulación se ha traducido en que en las solicitudes ya no ha sido necesario aportar documentos cuya información pueda recibir directamente la Consejería de Educación de otras Administraciones, tales como la declaración de la renta, certificados de empadronamiento y residencia, de discapacidad o de Familia numerosa. Eso sí, para ello ha habido que contar siempre con autorización expresa de la persona solicitante.

Tras esta primera semblanza, pasemos, pues, en primer lugar, a analizar las quejas recibidas en las que se denuncia la comisión de irregularidades de todo tipo por parte de los solicitantes de plaza escolar.

Así, en la **queja 12/2546**, el denunciante expone su problema relacionado con la escolarización de su hijo, para el que solicitó plaza en tiempo y forma para cursar 1º de Educación infantil en un centro concertado de Almería, habiéndole sido denegada concurriendo con otras 111 solicitudes.

Al respecto, manifestaba que en virtud de la Orden vigente de escolarización había solicitado la audiencia de los expedientes encontrándose las siguientes irregularidades: falta de documentación acreditativa de los méritos alegados, dilación por parte de la Administración provincial para poder ver los expedientes con acceso a la documentación completa y numerosos empadronamientos con indicios de ser fraudulentos. No obstante, afirmaba tener conocimiento de las dificultades existentes en años anteriores para que se investigasen y aclarasen los casos de fraude y de errores en la baremación.

Por ello, para evitar depender de tan injusto proceder en el caso de fraudes en el domicilio, había presentado una denuncia por empadronamiento falso ante el Ayuntamiento de Almería, con el fin de que éste, de oficio, en los casos que detectase modificara, según el Reglamento vigente, el asiento del Padrón y notificase de oficio a las Delegaciones Territoriales estas variaciones, para que se desposeyese de los puntos totales por fraude a los solicitantes que lo hubiesen cometido, según regula el Decreto de escolarización vigente.

Según manifestaba el reclamante, había optado por este procedimiento ante la falta de garantías de que, incluso aportando pruebas concluyentes de estos casos, se desposean de puntos a los fraudulentos, ya que se basan en que el certificado de empadronamiento que es el documento que administrativamente acredita la residencia del que lo presenta, sin que se indague siquiera en los casos con informes de detectives, pruebas aportadas, testimonios jurados de terceros, etc. A su juicio, este proceder choca de manera completa con el artículo 47.2 del Decreto vigente del cual se deduce claramente que la obligación formal de la Administración es corroborar indubitadamente las circunstancias reales del alumno. También tenía constancia de que algunos Ayuntamientos, a pesar de la obligación legal que tienen de modificar el Padrón de oficio cuando se acredita, lo dilatan o, simplemente, lo ignoran incurriendo en una dejación de funciones que perjudica a terceros causando una responsabilidad incluso de índole patrimonial que produce un gran perjuicio.

En este sentido, el reclamante aseguraba que las Delegaciones Territoriales eran conocedoras, por la ingente cantidad de recursos que se presentan año tras año, que existe la posibilidad de beneficiar voluntariamente o involuntariamente a terceros, aplicando

incorrectamente el procedimiento y, sin embargo, se niegan a su recálculo, conculcando el derecho a la igualdad real de oportunidades que dimana de nuestra Norma máxima y que es principio rector de la Ley Orgánica de la Educación y Órdenes vigentes en esta materia en Andalucía.

Para finalizar el interesado solicitaba de esta Oficina que inste a las Administraciones competentes a prestar la máxima colaboración con los concurrentes en estos procesos y recuerde a las Delegaciones la obligatoriedad de asegurar la máxima transparencia en este proceso y la de que sus actuaciones sean guiadas por los principios de máximo rango de nuestra legalidad vigente.

Una vez recibido el informe solicitado, tras la admisión a trámite de la queja, se trasladó el mismo al interesado, recibándose posteriormente un nuevo escrito de aquel en el que manifestaba su discrepancia con el contenido del informe y solicitaba nuevamente nuestra intervención para que se continuase mediando ante la Administración, al objeto de conseguir esclarecer el proceso de admisión del alumnado seguido en el centro concertado en cuestión, dadas las irregularidades denunciadas en un gran número de solicitudes de escolarización formuladas, y al respecto nos trasladaba una serie de alegaciones y consideraciones jurídicas.

En este sentido, manifestaba el interesado, entre otras consideraciones, con respecto al derecho de acceso de los interesados al expediente y la negativa de la Consejería de Educación a permitirle el acceso a la totalidad del mismo, que el apartado 2 del artículo 12 de la Orden de 24 de Febrero de 2011, por la que se regula el procedimiento de admisión del alumnado, establece que en el desarrollo del trámite de audiencia las personas interesadas tendrán acceso, previa petición escrita, al expediente que, en todo caso, incluirá las puntuaciones en cada uno de los apartados del baremo de todos los alumnos o alumnas y la documentación en las que sustentan. En base a dicho precepto y al artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, el interesado había solicitado reiteradamente el acceso a la totalidad del expediente de escolarización, incluidos los documentos que acreditaban los méritos de los solicitantes. La Consejería le respondió que, como hay datos que se cruzaban con otras Administraciones, no era necesario que los solicitantes aportasen la documentación acreditativa de los méritos que ya constasen en poder de la Administración.

Pero lo cierto es que no constaba la documentación en la que se sustentaban los criterios alegados. Es correcto que no esté ahí esa documentación, porque como explicaba la Consejería, ya constaba en poder de la Administración. Eso no lo discutía el reclamante, pero se preguntaba por el derecho de los interesados a acceder al expediente con las puntuaciones del baremo y la documentación en que se sustentan.

El interesado no se quejaba de que esa documentación no constase físicamente en papel en la carpeta material del expediente, sino de que no se permitiese a los solicitantes comprobar –en el soporte que técnicamente se pudiera y así lo estimase la Consejería- la acreditación de los méritos de los demás solicitantes.

Para empeorar las cosas, entre la lista provisional de admitidos (publicada el 13 de Abril) y la definitiva (publicada el 10 de Mayo), la Consejería de Educación modificaba al alza la puntuación de siete alumnos, pero como ya había pasado el trámite de audiencia, no podían saber los motivos de esos cambios, ni defenderse ante eventuales errores o injusticias cometidas en esas baremaciones.

Al no haber tenido acceso a los documentos tal y como dispone la normativa reguladora del procedimiento, el reclamante entendía que éste devenía nulo de pleno

derecho, en virtud de lo establecido en el artículo 62 de la Ley 30/1992, al haberse dictado la resolución prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lesionando derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, culminado el proceso en un acto expreso contrario al ordenamiento jurídico por el que se adquieren facultades o derecho cuando se carece de los requisitos esenciales para su adquisición, pues muchas de las solicitudes presentadas sostenía que eran fraudulentas, realizadas falseando u ocultando la realidad, y la Administración no sólo no investigaba las mismas de oficio –afirmaba- sino que tampoco facilitaba la investigación de los padres que se veían indefensos ante esta situación tan injusta.

Igualmente alegaba que la actitud de la Administración era contraria a los principios de transparencia y participación, y relacionaba ello con la Constitución Española que consagra los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Además, respecto a los casos de falsos empadronamientos denunciados por el interesado el 31 de Mayo de 2012, se lamentaba que sólo tuviera por respuesta el silencio administrativo, y ello a pesar de las pruebas aportadas: comunicaron a la Consejería de Educación un total de 49 posibles casos de empadronamiento fraudulentos, documentados con las correspondientes notas simples del Registro de la Propiedad. Algunos de esos casos eran tan evidentes que existían anuncios por lo que los padres de los niños que dicen vivir en casas (que en realidad son de los abuelos), ponen en alquiler esas mismas viviendas en las que supuestamente viven y, además, las fotos del buzón de la vivienda alquilada, con los nombres de los ciudadanos extranjeros que en ella habitan como inquilinos o, el anuncio del auténtico residente en esa vivienda ofreciendo sus servicios de fontanero. En otros casos acreditaban que la familia poseía una vivienda de protección oficial fuera del área de influencia del centro escolar, o en muchos casos las fotografías de los buzones donde aparecen los nombres de dos familias.

Y, en esta situación, el interesado se lamentaba porque se encontraba con que la respuesta de la Consejería de Educación era que, si la Administración local no colabora, ellos no pueden actuar en los casos de empadronamiento fraudulento. Ciertamente que es deseable la colaboración de los Ayuntamientos, pero en el caso de que éstos no colaboren, se preguntaba el interesado por qué no recaba la Consejería de Educación la colaboración de otros organismos que podrían ayudarle a confirmar los casos de fraude evidente que ante ella le hemos presentado. Más aún: ¿De quién son las competencias en materia educativa, de la Administración local o de la Autonómica? Y, ¿por qué no sirve para esta tarea la Policía autonómica?

No obstante todo lo anterior, el aspecto del fraude en el empadronamiento no era la única irregularidad que el interesado había puesto en conocimiento de la Consejería de Educación. También denunció que se cometió el error de alfabetizar el apellido de su hijo considerando la proposición “de”, en contra de la norma de la Real Academia Española de la Lengua y de actos procedentes de la Junta de Andalucía y de la Consejería de Educación. Fruto de ese error quedó su hijo en la lista de no admitidos el número 22 en lugar de en el número 5 que por derecho le correspondía, lo que unido al hecho de que hubo cinco renuncias entre los admitidos en el centro escolar, haría que su hijo estuviera admitido sin problemas.

Una vez analizado el nuevo escrito del interesado, en conjunción con la información recibida en su día de la Administración, se consideró procedente dirigirnos a dicho organismo para darle traslado de las consideraciones que nos exponía el interesado, al objeto de conocer el resultado del procedimiento de reclamaciones y recursos

formulados, por cuanto entendíamos que desde el 12 de Julio -fecha en se nos remitió el informe a esta Defensoría- hasta entonces, debía haberse dictado la procedente resolución.

Según nos informó la Administración el asunto objeto de esta queja estaba siendo ventilado en vía jurisdiccional, al haber interpuesto el interesado Recurso Contencioso-Administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Almería, procedimiento que se encontraba pendiente de resolución judicial, y en el que el interesado había solicitado la adopción de medidas cautelares, que fue estimada por el órgano jurisdiccional-, permitiéndose la escolarización de su hijo en el centro concertado de Almería que solicitó en su día.

A la vista de esta circunstancia, procedimos a suspender nuestras actuaciones en el expediente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 9/1988, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz, al encontrarse el tema sub-iudice.

Otro expediente que merece su análisis es la **queja 12/2585**, formulada por una ciudadana que exponía su disconformidad con la denegación de la plaza solicitada para su hijo en un colegio concertado de Granada, y ante ello, alegaba la existencia de indicios de que los datos de empadronamiento facilitados en muchos casos por los padres del alumnado de tres años admitido, no coincidían con los datos reales de residencia, existiendo, según aseguraba, un elevadísimo índice, estadísticamente improbable, de casos en los que los menores estaban empadronados en los domicilios de los abuelos paternos o maternos.

Para ello, la interesada facilitaba a la Administración educativa en su recurso una relación pormenorizada de los nombres, apellidos, domicilios y circunstancias de un total de 16 alumnos y alumnas admitidos en el centro escolar en cuestión, sobre los que, a su entender, existían indicios de supuesto fraude en los datos censales, exponiendo, por tanto en su recurso, los motivos de denuncia contra cada uno de ellos. Igualmente había denunciado el caso ante el Ayuntamiento de Granada para que, antes del plazo establecido legalmente para resolver el recurso de alzada, se modificasen de oficio los asientos del Padrón, eliminando del listado de admitidos a quienes hubiesen falseado sus datos. En consecuencia, toda esta serie de reclamaciones, recursos, escritos, y denuncias, las formulaba la interesada para que se investigase el proceso seguido en ese centro concreto, clarificándose todas las irregularidades existentes.

Tras admitir a trámite la queja y solicitar informe a la entonces Delegación Provincial de Educación de Granada, una vez recibido este comprobamos que, a pesar de su extenso contenido, no respondía a las necesidades de esta Institución.

En efecto, en el mismo, la Administración educativa se limitaba a ilustrarnos sobre una serie de preceptos de la vigente normativa de escolarización del alumnado relacionados con el procedimiento de reclamación y recursos y la fase de dictado de resolución, -de sobra conocidos por esta Institución-, así como de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aderezando todo ello con una extensa exposición de todos los pasos seguidos hasta el mes de Agosto en el proceso de admisión del alumnado del referido colegio, pero sin facilitarse información alguna sobre el fondo del asunto, cual era la denuncia de la interesada sobre la posible existencia de prácticas fraudulentas por partes de algunos solicitantes de plaza en el citado centro.

Ante ello, nos vimos en la obligación de dirigirnos nuevamente a dicho organismo, para manifestar que, aun cuando la interesada efectivamente hubiese formulado en tiempo y forma los correspondientes escritos de reclamación y/o recurso contra la denegación de plaza para su hijo, y dicha Administración estuviese actuando conforme a lo

previsto en la antes referida normativa, ello no era óbice ni impedimento para que igualmente dicha ciudadana se pudiera dirigir a esta Institución solicitando su intervención, por lo que no podíamos compartir la afirmación que se vertía por parte de la Administración en su informe de que la queja carecía de fundamento.

Al respecto, hemos de realizar una valoración sobre ese tema y es que, esta Institución, tras analizar la cuestión deducida en ese tipo de quejas, entiende -y así va a seguir haciéndolo en supuestos similares- que, como quiera que los plazos del procedimiento de admisión y escolarización del alumnado son tan cortos, si hubiésemos de esperar a que se constataste la existencia de silencio administrativo a las peticiones de los ciudadanos y ciudadanas, nuestras actuaciones en estos casos devendrían totalmente ineficaces por tardías, tras los dictados de resoluciones firmes en vía administrativa cuyo único cauce de resolución sería ya la vía jurisdiccional.

Además, hay casos excepcionales en los que la solución que se interesa conlleva, en último caso, la autorización de aumentos de ratio para solucionar los problemas de insuficiencia de plazas escolares, que si no se trasladan a la Administración en un determinado momento temporal, tampoco podrían tener cabida en el procedimiento regulado al efecto. Esta valoración se trasladó en aquel momento a los órganos de la Administración educativa competente, no obstante es importante hacer expresa mención a ella en este momento en la redacción del Informe Anual, para general conocimiento.

En consecuencia, -y volviendo al relato de hechos de la queja-, dado que el informe remitido por el organismo no daba respuesta a nuestras peticiones, solicitamos un nuevo informe de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Granada, del cual se deducía que la pretensión planteada por la interesada había sido aceptada, tras denunciarse las irregularidades detectadas en el proceso de escolarización de Educación infantil de 3 años del colegio concertado en el que había solicitado plaza.

En efecto, según se afirmaba en dicho informe, se había dictado resolución estimatoria en parte del Recurso de alzada y en su consecuencia, se había retrotraído el procedimiento de admisión de dicho centro al momento inmediatamente anterior a la baremación de solicitudes, de forma que se otorgó una nueva puntuación al alumnado afectado que propició que las plazas escolares que quedaron vacantes fueran ofertadas a los alumnos y alumnas que por derecho les correspondía.

No obstante, el hijo de la reclamante, que tenía el puesto 16 en la lista de alumnado excluido, pasó al número 1 de la lista, por lo que no había conseguido plaza. En cualquier caso, esos listados son una especie de bolsa para cubrir, conforme al orden dado, cualquier vacante que pudiera producirse a lo largo del curso, algo que en este caso confiábamos pudiera llegar a ocurrir pues esta madre se había esforzado en denunciar el caso para esclarecer los fraudes cometidos, sin embargo, su hijo no había sido beneficiado finalmente en el proceso con una plaza en el referido colegio, como era su deseo, habiendo resultado que la gestión de sus reclamaciones habían fructificado a favor de otros alumnos que le precedían en la lista de espera.

También debemos indicar, para finalizar este relato de quejas en las que se ponen de manifiesto la comisión de irregularidades que, por el contrario, en otras quejas éstas pretensiones no prosperan, como ocurrió en el caso suscitado en la **queja 12/2744**, planteada por un padre de familia a cuyo hijo le había sido denegada la plaza solicitada en un colegio concertado de la provincia de Sevilla, y en otros centros solicitados con carácter subsidiario en segunda, tercera, cuarta y quinta opción, a pesar de residir desde hacía años en la zona delimitada como área de influencia de los mismos.

Por ello, al objeto de aclarar la correcta aplicación del baremo contenido en los artículos 27 y siguientes del Decreto 40/2011, así como la veracidad de los datos declarados por los demás solicitantes, pidió el examen de los expedientes de admisión, y en base a la información de que dispuso una vez revisados los mismos, consideraba que existía un error en la baremación de las solicitudes, o bien algunos solicitantes habían presentado datos inexactos, ya que no le parecía lógico que la mayoría de los menores que solicitaban plaza tuvieran más de 14 puntos, razón por la cual solicitó la revisión de todas las solicitudes.

Así, impugnaba el interesado la baremación realizada en relación con los puntos obtenidos por el criterio del domicilio familiar, ya que en muchos casos el domicilio familiar real –según afirmaba- no se correspondía con el domicilio especificado en la solicitud. Por ello, instaba que la policía local investigase la veracidad de los domicilios familiares especificados en las solicitudes, pues era conocedor de que muchos de los domicilios reales se encontraban fuera del área de influencia del colegio, lo que supondría la modificación de los puntos obtenidos en este concepto por algunos alumnos y alumnas, y la existencia, entonces, de plazas vacantes para otros solicitantes con mejor derecho.

También impugnó el reclamante la baremación realizada en relación a los puntos obtenidos por renta anual de la unidad familiar, pues afirmaba la existencia en muchos casos de una gran incongruencia en el hecho de consignarse unos ingresos tan bajos con unos gastos tan elevados, así como el hecho de no haber incluido las rentas de todos los miembros de la unidad familiar. Por ello instaba igualmente a que se solicitase a la Agencia Tributaria una investigación en profundidad de las rentas reales de la unidad familiar.

Asimismo, el interesado recurrió la baremación realizada en relación a los puntos obtenidos por discapacidad, ya que desconocía si la declaración de incapacidad era definitiva o temporal, y si se habían realizado las oportunas revisiones o si el estado de salud había experimentado una mejoría que permitiese perder la condición de discapacidad. Por ello instaba a que los órganos del Estado o Comunidades Autónomas competentes revisasen las declaraciones de incapacidad alegadas en las solicitudes.

Denunciaba, igualmente, la baremación realizada en relación a los puntos obtenidos por la condición de Familia Numerosa, ya que se estimaba que se habían incluido en muchos casos a personas que ya no eran miembros de la unidad familiar o no lo habían sido nunca, instando a la policía local para que investigase.

En base a todos estos motivos el interesado formuló ante el centro escolar la correspondiente reclamación contra la lista de admitidos, notificándosele por parte del mismo resolución desestimatoria, contra la que formuló Recurso de alzada ante la Consejería de Educación, y solicitaba la intervención de esta Institución para que se procediese a la práctica de las pruebas e indagaciones solicitadas y se revisasen todas las solicitudes y puntuaciones en base a los hechos que denunciaba y a los fundamentos jurídicos consignados en la reclamación y en el citado Recurso de alzada. También, en base al Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de Abril, solicitaba el aumento de ratio de primero de primaria del centro hasta el máximo establecido en el artículo 2.

La conclusión de todo ello era la petición formal del interesado de una investigación general sobre el proceso de escolarización en Andalucía y la legislación en la que se sustenta.

A este respecto, tuvimos que aclararle que esta Institución viene realizando esa actividad año tras año, con motivo de las muchas quejas que se reciben por parte de los ciudadanos y ciudadanas de todos los puntos de nuestra Comunidad Autónoma, referentes,

evidentemente, al tema que nos ocupa, relacionado con los procesos de escolarización del alumnado.

Del conjunto de todas esas investigaciones que interesamos de los distintos órganos competentes de la Consejería de Educación, desde esta Defensoría se llega a tener una visión global, y bastante clarificadora en todos los sentidos, del resultado de dichos procesos que todos los años se llevan a cabo para la admisión del alumnado en los distintos centros educativos que conforman la Red de centros de Andalucía, (conflictividad, irregularidades acaecidas, datos cuantitativos de formulación de reclamaciones y recursos y sus resoluciones, realización de reclamaciones a nivel jurisdiccional, etc, etc).

En base a todo ello, en los últimos años se han realizado distintas actuaciones de oficio por parte de esta Institución, en las que, al hilo de la experiencia acumulada y como consecuencia de todas las investigaciones llevadas a cabo, se cuenta con elementos de juicio suficientes para poder realizar resoluciones ante la Administración educativa, materializadas en Recomendaciones o Sugerencias de modificación normativa, que unas veces no han sido aceptadas por los órganos competentes de la Consejería de Educación, pero en otros casos han propiciado la modificación de determinados artículos de los distintos Decretos de escolarización del alumnado que a lo largo de esos años han estado vigentes, dictándose otros en los que se ha recogido cambios o se han introducido novedades legislativas, con el único objetivo, en definitiva, de esclarecer las normas reguladores de dichos procesos y la interpretación de sus preceptos, para evitar en lo posible las situaciones de conflicto que, año tras año, vienen produciéndose en una materia tan especialmente sensible para las familias andaluzas.

Todo este trabajo que esta Defensoría viene desarrollando en uso de las competencias que le son propias, y que vienen definidas en su Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz), queda plasmado en los sucesivos Informes Anuales que se presentan ante el Parlamento de Andalucía.

Por lo tanto, y aunque esa pretensión de investigación general de todo el proceso de escolarización en Andalucía obviamente no podía ser atendida, no obstante su queja sobre la no admisión de su hijo sí fue admitida a trámite, solicitándose informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Sevilla. De la información que se nos remitió se desprendía que por parte del referido organismo se llevaron a cabo las actuaciones precisas en orden a estudiar los hechos que el reclamante nos trasladó, resultando que de los mismos no se había podido establecer que existiera una situación de irregularidad que se estuviera produciendo hacía su hijo al haberle sido denegada la admisión en el referido colegio, sino que esta situación devino de la estricta aplicación de la vigente normativa de escolarización, esto es, el Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, que establece el procedimiento a seguir en los casos de insuficiencia de plazas vacantes para todos los solicitantes.

Por otra parte, según afirmaba la Administración educativa, los hechos denunciados referentes a la comisión de irregularidades en algunos solicitantes de plaza, no habían podido ser constatados, habiéndose dictado la correspondiente resolución, desestimatoria de los recursos de alzada formulados por él y otros padres y madres, que agotaban la vía administrativa.

Por último, tampoco accedían a una ampliación de la ratio para estimar su petición de escolarización de su hijo en el referido colegio, habida cuenta de la existencia de plazas en otros centros escolares de la zona, concretamente en un determinado centro público que le habían ofrecido, por lo que el criterio de la Administración es que no concurrían las circunstancias que podrían justificar la concesión de la ampliación de ratio

solicitada. En consecuencia con los motivos expuestos, y ante la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración educativa, procedimos al archivo del expediente.

En relación con estas cuestiones que analizamos hemos de resaltar una novedad en el pasado proceso de escolarización del curso 2012-2013, cual ha sido la aplicación con rigor de la “penalización” establecida en el artículo 50.4 del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, a las familias que comenten fraudes durante el proceso de admisión de sus hijos e hijas, pues no sólo perdieron los puntos relativos a la baremación del dato incorrecto que se facilitaba, como antes ocurría, sino la totalidad de los derechos de prioridad que podían corresponderles, lo que ha supuesto una desagradable sorpresa para algunos solicitantes afectados por la aplicación taxativa de este mandato legal. Se daba así, por fin, cumplimiento y aceptación a una propuesta que desde esta Defensoría se ha venido formulando a la Consejería de Educación desde hace varios años, en las sucesivas actuaciones de oficio que se han llevado a cabo.

Como ejemplo del asunto merece destacar la **queja 12/5065**, formulada por un padre de familia que solicitó plaza en tiempo y forma para su menor hijo en un determinado centro concertado de Sevilla capital, por ser el colegio más cercano a su domicilio familiar. Con fecha 15 de Mayo, la familia traslada a un nuevo domicilio distante sólo unos metros de aquel, con objeto de intentar conciliar la vida familiar y laboral. No obstante, a finales del mes de Mayo recibió una notificación de la Administración educativa por la que se le ponía en conocimiento que se habían formulado algunas denuncias de familias que habían participado en el proceso de escolarización, alegando que no habitaban en el número concreto de la calle que alegaron en la solicitud presentada.

Así las cosas, el interesado declaraba haber presentado ante la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla la documentación acreditativa de que vivían en otro número pero de la misma calle, por lo que no debía existir modificación alguna en el proceso de baremación de la su solicitud, al tratarse de la misma zona de escolarización. En concreto, aportó contrato de alquiler de la vivienda, certificado de empadronamiento y justificante de depósito de fianza ante la Consejería. A mayor abundamiento, había podido comprobar que en el expediente que obraba en la Administración aparecía un informe policial de fecha 6 de Junio solicitado por la Consejería, en el que se certificaba expresamente que la familia residía en la calle en cuestión.

El interesado señalaba que, a pesar de haber quedado acreditadas las circunstancias señaladas, una vez comenzado el curso escolar le habían comunicado oficiosamente que el alumno debía abandonar el centro escolar, decisión que consideraba injusta y en a su criterio, ocasionaría graves perjuicios a la familia y especialmente a su menor hijo, por lo que solicitaba la intervención de esta Institución al objeto encontrar una solución al problema descrito que permitiera conseguir la escolarización de su hijo en el centro concertado elegido.

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe a la referida Delegación Territorial, habiéndose recibido el mismo en el que nos informaban que, realizada la pertinente consulta telemática para contrastar la información proporcionada, se comunicó desde el Instituto Nacional de Estadística que el domicilio familiar radicaba en una calle distinta a la consignada.

Solicitada al interesado la subsanación de esta discrepancia, este aportó certificado de empadronamiento expedido el 22 de Marzo en el que constaba el domicilio familiar en la calle indicada en su solicitud de plaza escolar. Al nos ser un certificado de

empadronamiento histórico, no era posible conocer desde cuándo residía la familia en tal dirección.

En cualquier caso, tras las reclamaciones realizadas por otros solicitantes de plaza por supuesto fraude, al alegar el interesado un domicilio en una calle distinta, y comprobarse que la vivienda familiar posteriormente alegada era de protección oficial, por lo que existía una obligación de residencia en la misma, y además, no corroborarse por la policía la versión ofrecida por el interesado, se concluyó por parte de la Administración que los datos indicados por el interesado no respondían a las circunstancias reales del alumno solicitante.

Por consiguiente, teniendo en cuenta la documentación que obraba en el expediente y el sentido del informe policial, la Administración educativa tuvo que dar cumplimiento al mandato contenido en el referido artículo 50.4 del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, perdiendo, por tanto, el menor todos los derechos de prioridad que le habían correspondido en el proceso de admisión.

Esperamos que la estricta aplicación de estos preceptos sea un elemento disuasorio para la comisión de fraudes en los próximos procesos de escolarización del alumnado, y ello contribuya a que continúe disminuyendo progresivamente este tipo de prácticas, y por tanto, la conflictividad en este aspecto del procedimiento.

Pasemos a continuación a comentar las quejas recibidas en las que los ciudadanos se plantean la necesidad de admisión de sus hijos en un mismo centro, no sólo para que los hermanos estudien juntos, que también, sino para poder hacer efectiva la conciliación de la vida familiar y laboral.

En efecto, la existencia de hermanos o hermanas matriculados en el mismo centro docente es un asunto importante a tener en cuenta, como decíamos al principio de este apartado, porque condiciona la opción de la familia por un centro determinado para que los hermanos estudien juntos, que es lo natural.

El artículo 11, apartado C, del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, estableció que, en el caso de que existan dos o más solicitudes de admisión de hermanos o hermanas en un mismo centro docente para distintos cursos en las etapas a las que se refiere dicho Decreto, siempre que éstas estén sostenidas con fondos públicos, cuando uno de ellos resulte admitido, se concederá a los demás la puntuación que otorga el artículo 27, esto es, 16 puntos por cada uno de ellos.

La normativa quiso incluir este párrafo dedicado a los hermanos y hermanas solicitantes de plazas en un mismo centro para cursos diferentes, con el fin de otorgarles la misma puntuación que a los hermanos y hermanas matriculados en el centro, siempre que uno de esos solicitantes resultase admitido. En ese caso, los demás gozan de los 16 puntos de baremo aunque sean alumnos de nuevo ingreso en el centro en cuestión.

Esta regulación, novedad desde el pasado proceso de escolarización, se incluyó para favorecer la escolarización de los hermanos en el mismo centro educativo en aras de una mejor conciliación de la vida familiar y en muchos casos laboral, ante la discrepancia que venía originando en los padres y madres el hecho de tener a los hijos e hijas dispersos por centros distintos y no poder llevarlos a la misma hora a todos ellos y, a su vez, llegar a su hora al trabajo.

Bien es verdad que la aplicación efectiva de este articulado está siempre en función de la disponibilidad de plazas vacantes, dado que si ninguno de los hermanos

consigue plaza, el resto no puede beneficiarse de esos 16 puntos en su baremación. De ahí que, en la práctica, esta problemática sigue siendo percibida desde esta Institución como algo no resuelto, recepcionándose quejas en las que los ciudadanos alegan este precepto entendiéndolo como un derecho, e insistiendo en que todos sus hijos e hijas deben resultar admitidos en un único centro en la necesidad de conseguir las plazas por el concepto de “reunificación de hermanos”.

Entre todas las quejas recibidas, podemos realizar, en primer lugar, un análisis de la **queja 12/2209**, en la que una madre de familia solicitaba la intervención de esta Institución ante la denegación de la plaza solicitada para su hijo en un centro escolar de Córdoba donde había sido admitido su hermano pequeño para iniciar sus estudios de Educación infantil. También se lamentaba de no haber obtenido plaza en ninguno de los otros cuatro colegios consignados en su solicitud como prioritarios, que estaban dentro de su zona de influencia y, sin embargo, la plaza que le asignaban estaba en un centro distante más de 5 kilómetros de su vivienda.

Ante esta situación, la interesada solicitaba el aumento de la ratio para conseguir la reagrupación familiar de sus dos hijos en el mismo colegio, solicitud que había sido desestimada en primera instancia, alegando la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba que esa ampliación de ratio supondría alterar el orden resultante de la resolución de solicitantes no admitidos en el centro, lesionando el mejor derecho de terceras personas, ya que había dos niños en lista de espera por delante.

Tras el análisis del informe recibido de referida Delegación, no se apreciaba que en la actuación llevada a cabo por la Administración existiese conculcación de la legalidad, lo que nos impedía la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución. Efectivamente, se deducía que por parte del Servicio de Planificación y Escolarización de la citada Delegación se llevaron a cabo las actuaciones precisas en orden a investigar los hechos denunciados, resultando que el hijo pequeño de la reclamante tenía plaza en el colegio elegido por estar en el primer lugar de la lista en espera de vacante, pero no así su hermano mayor, que estaba detrás de otros tres alumnos que habían solicitado el centro en cuestión como prioritario, y de otros nueve más que lo solicitaron como subsidiario, es decir, alumnos con mejor derecho que él.

No obstante, la Administración había ofrecido la escolarización de sus dos hijos en un mismo centro de carácter público que se encontraba situado a la misma distancia de su domicilio que el colegio concertado, aunque la familia rechazó esa posibilidad. Por ello, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente.

Otra queja que puede servirnos de ejemplo para analizar esta problemática sería la **queja 12/2453**, en la que la interesada exponía su pesar por la nueva denegación de la plaza que venía solicitando desde el año 2010 para uno de sus hijos en un colegio concertado de Sevilla, en el que en su día cursó sus estudios de Educación infantil cuando éstos no estaban sostenidos con fondos públicos.

La interesada relataba que, después de cursar cuatro años en dicho centro, hubo de matricular a su hijo mayor en otro distinto para iniciar sus estudios de primaria, ante la resolución desestimatoria de su petición de plaza. Sin embargo, el hijo menor, sí fue admitido en Educación infantil de 3 años, por lo que en el mes de Septiembre presentó su petición para la reagrupación de los hermanos, siéndole denegada por la Administración, encontrándose pues con el problema -generalizado lamentablemente en muchas familias- de tener a cada uno de sus hijos en un colegio distinto.

En el curso 2011-2012, volvió a solicitar plaza para los dos hermanos en el colegio donde estudiaba el pequeño, pero de nuevo no pudo conseguirla por falta de vacantes. En Mayo de 2011, pide por tercera vez la reunificación de los hermanos en el mismo colegio, o bien un aumento de la ratio para conseguir solucionar el problema, peticiones que se vuelven a denegar por parte de la Administración, indicándole que, no obstante, aunque se produjese alguna vacante, existía una lista de espera con alumnos con mejor derecho que su hijo mayor.

Por ello, denunciaba en su queja esta madre que en el mes de Noviembre se produjo la escolarización de una menor que no aparecía en ninguna lista de espera de alumnos no admitidos, ante lo cual reclamó debidamente, no habiendo recibido respuesta alguna, y de ahí su petición de intervención a esta Institución por entender que se había producido una vulneración del derecho de los menores.

Tras recibirse el informe solicitado a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Sevilla, ésta alegaba la inexistencia de vacantes para dar cabida al hijo mayor de la reclamante, y la no autorización de aumentos de ratio para conseguir la reunificación de los hermanos, sin que esa decisión administración supusiera la existencia de infracción legal alguna.

Y en cuanto a la denuncia de una menor admitida en el centro en cuestión fuera de los plazos de matriculación y sin estar incluida en la lista de alumnos no admitidos en espera de vacantes, aclaraba la Administración que, en efecto, se trataba de un error, pero también nos relataba las circunstancias que culminaron con la decisión por unanimidad de todos los padres afectados, incluido el propio reclamante, de no modificar la concesión de dicha plaza a esa alumna dadas sus especiales y difíciles circunstancias personales y de salud.

Por último, daremos una breve reseña de otra queja similar, **queja 12/2684**, planteada por una madre disconforme con la denegación de plaza de sus hijas para cursar 1º de Educación primaria y 1º de Educación infantil, respectivamente, en un colegio concertado de Sevilla, que se daba la circunstancia de que estaba ubicado en la misma calle que su domicilio familiar, del que le separaban 25 metros y un paso de peatones y, curiosamente, también de su negocio sito en la misma calle.

Alegaba la reclamante que su sorpresa fue mayor cuando comprobó que los colegios que les habían asignado a sus hijas eran distintos y separados por una distancia de casi 2 kilómetros entre ellos y entre ellos y su domicilio, sin que en ninguno de ellos hubiera ruta escolar de transporte, por lo que le resulta imposible poder llevar y recoger a sus hijas al mismo tiempo. En defensa del derecho de las hermanas a estudiar juntas indicaba que en los colegios de la zona se había ampliado la ratio en un alumno más por clase, y en algunos centros hasta en tres, como en otras zonas de la ciudad.

Aunque la queja se admitió a trámite para intentar conseguir solucionar el problema de esta familia, se comprobó del informe emitido por la Administración que en este caso se habían observado con rigor todos los preceptos correspondientes a la normativa de escolarización del alumnado, denegando las plazas solicitadas por ausencia de vacantes, al existir más solicitudes que plazas ofertadas. Aunque a juicio de la interesada el problema se solucionaría con un aumento de ratio, el cual está aprobado por el Gobierno central desde el pasado mes de Abril, la Administración no accedió a ello por existir plazas en centros públicos de la zona.

Ante ello, la interesada se vio obligada a escolarizar a sus hijas en otros colegios alternativos, una en un centro público y la otra en uno concertado, estando, pues, las

hermanas separadas estudiando cada una en un colegio distinto, en ideario, normas, uniformidad, libros de texto, actividades, profesorado, sistema de estudio, sistema evaluativo, etc, con todo lo que ello conlleva de problemático para una familia, al ser, que duda cabe, una disfunción en el orden educativo de los hijos.

Todas estas circunstancias descritas también ocasionan todos los años la disconformidad expresa de muchas personas por la denegación de aumentos de ratio por parte de la Administración para conseguir el anterior objetivo de admisión de sus hijos e hijas en centros determinados, siendo, un año más, un tema recurrente de casi todos los interesados en queja a la hora de reclamar contra la denegación de la plaza escolar solicitada, siendo alegación común la falta de entendimiento con respecto a esas decisiones administrativas, puesto que nada suponen de gasto público. Normalmente estas solicitudes vienen avaladas y refrendadas por los órganos directivos de los centros afectados, incluso en ocasiones por las asociaciones de padres y madres, y a juicio de los posibles beneficiarios, esos aumentos de ratio no afectan a la calidad de la enseñanza impartida y acabarían con la problemática existente curso tras curso en muchas familias andaluzas.

Los defensores de las autorizaciones de aumentos de ratio, igualmente, consideran que con ello la libre elección de centro sería en la práctica mucho más efectiva. Es decir, no sería sólo un derecho, sino una realidad tangible, y que esa disponibilidad de poder escolarizar a los hijos en el centro de opción y a los hermanos juntos en el mismo colegio, sí que supondría un elemento determinante para acabar con las situaciones de fraudes e irregularidades.

No obstante, este año 2012 además de los siempre motivos alegados del derecho a la libre elección de centro, derecho a una educación religiosa, derecho a los hermanos a estudiar juntos, etc, como hemos indicado, se ha argumentado por parte de algunos denunciantes el incumplimiento de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía de lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de Abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que viene a disponer que las Administraciones educativas podrán ampliar hasta un 20 por cien el número máximo de alumnos establecido en el artículo 157.1.a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, para la Educación primaria y secundaria obligatoria, siendo este precepto de aplicación, tanto para los centros públicos como para los privados sostenidos con fondos públicos.

La interpretación que se hace de este articulado por parte de algunos ciudadanos es que sobre las Comunidades Autónomas pesa una obligación de aumentar la ratio, entendiendo ese precepto como un imperativo legal. No obstante, no podemos compartir esa interpretación, por cuanto estimamos, en línea con lo que hemos venido propugnando en los últimos años, que aunque es importante tener en cuenta en concretos supuestos la posibilidad de aumentar la ratio de determinadas zonas –que no colegios- por razones de escolarización, la redacción dada a la cuestión por dicho Real Decreto no ofrece lugar a dudas: expresamente se regula una actuación potestativa para las Administraciones autonómicas, al utilizar el término «podrán».

Por lo tanto, no es un mandato de una norma estatal dirigido a las Administraciones autonómicas para su obligado cumplimiento, sino que es una mera posibilidad, legalmente contemplada, de hacer efectivo, o no, esos aumentos de ratio, en función de decisiones puramente discrecionales.

Entre las quejas recibidas en el año 2012 sobre este particular se encuentra la **queja 12/5050**, que presentaba una madre disconforme con la denegación de las plazas escolares solicitadas para sus dos hijos, de 8 y 6 años de edad, tras haber pedido un

traslado de centro para los mismos para el curso 2012-2013, con motivo de un cambio de domicilio y localidad a raíz de la separación y divorcio del matrimonio.

Al respecto, manifestaba que en el mes de Junio se dictó sentencia de divorcio de su matrimonio en la cual se le otorgaba la guardia y custodia de sus dos hijos pero no se le concedía el usufructo de la vivienda familiar, sita en un municipio de la provincia de Cádiz, en base a que disponía de una vivienda en otra localidad cercana. Por este motivo, procedió al traslado de la unidad familiar, ella y sus dos hijos, a dicha vivienda, como constaba en el correspondiente Certificado de empadronamiento.

La Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Cádiz le ofertó dos plazas en un colegio que estaba muy lejos de su domicilio, y ante ello alegaba que la sentencia de divorcio otorgaba el vehículo familiar al ex marido, por lo que ella no disponía de vehículo propio. Era por ese motivo por el que necesitaba escolarizar a los niños en el colegio más cercano a su domicilio o, en segunda instancia, al de sus padres, y al respecto alegaba que las conexiones de autobuses en su zona de residencia no eran muy frecuentes y, que al ser profesional autónoma, sus ingresos eran bastante inestables, por lo que no podía permitirse recurrir a servicios de taxis con asiduidad.

Otro factor importante a tener en cuenta, según exponía, era el de la integración de los niños en un nuevo colegio, y en este sentido alegaba que sus hijos y ella tenían una buena vinculación con el colegio elegido porque desde hacía más de un año formaban parte de su equipo de orientación, con el que realizaban actividades y competiciones provinciales. Además, las primas de sus hijos, con quienes tienen una relación muy estrecha, prácticamente fraternal, estaban en ese colegio y eso ayudaría mucho a su integración con los nuevos compañeros.

Finalizaba su escrito argumentando que sus hijos ya habían vivido bastantes cambios en sus vidas con la ruptura del matrimonio de sus padres y el traslado a otra población, y toda ayuda para que estos cambios sean lo más suavizados posibles era necesaria.

Admitida la queja a trámite, se solicitó el informe a la citada Delegación Territorial. Una vez recibido el mismo, se dio traslado de su contenido a la interesada, a efectos de alegaciones, que nos fueron remitidas manifestando su disconformidad con su contenido por entender que la Administración educativa no había entrado a valorar la importancia de la petición que realizaba, en el sentido de comprender las especiales circunstancias familiares de los menores afectados por la denegación de plaza en los dos colegios solicitados, y ante ello, autorizar un aumento de la ratio para dar cabida a sus hijos en colegio público de su elección.

No obstante ello, hubimos de concluir que, aun manteniendo la misma sus discrepancias con el contenido del informe de la referida Delegación Territorial, no aportaba ningún dato o elemento nuevo a las consideraciones que ya nos trasladó en su día, que nos permitieran realizar nuevas actuaciones al respecto ante la Administración.

Así, y en el entendimiento que compartíamos con la Administración que la solicitud de cambio de centro por traslado del domicilio familiar a otro municipio tras su sentencia de divorcio, y su no aceptación ante la falta de plazas vacantes para sus menores hijos en los centros pedidos, era una actividad administrativa realizada por la Delegación Territorial en base a sus competencias y conforme a las normas vigentes de escolarización de alumnado, no pudimos observar la existencia de irregularidades en la actuación administrativa de dicha Delegación en cuanto al tema que nos ocupa.

Por otra parte, tampoco accedían a una ampliación de la ratio para estimar su petición, habida cuenta la existencia de plazas vacantes en otros centros escolares de la zona, como era otro colegio público concreto que le ofrecían, al que sus hijos podían acceder con servicio de transporte escolar con paradas muy cercanas al otro centro elegido, por lo que el criterio de la Administración era que no concurrían las circunstancias que podrían justificar la concesión de la ampliación de ratio solicitada.

Por último, y en cuanto al resto de las argumentaciones personales y familiares alegadas por la interesada, no pudieran ser tenidas en cuenta por no ser criterios baremables regulados en la vigente normativa de escolarización del alumnado.

A la vista de todo ello, también hubimos de aclarar a la interesada que, por nuestra parte, y en cuanto a la labor de supervisión que esta Institución tiene encomendada, no podíamos ni suplir ni sustituir la labor de los distintos órganos administrativos en el ejercicio de las competencias que legalmente les vienen atribuidas, de manera que desde esta Defensoría se había realizado, igualmente, todas aquellas actuaciones que nos permitía nuestra ley reguladora.

También vamos a detenernos a analizar la **queja 12/2741** formulada por un padre ante su discrepancia con la denegación de la plaza solicitada para su hija en un centro concertado de Sevilla, por estimar que habían podido ser vulnerados sus derechos fundamentales al no haber sido admitida en el centro solicitado y ser adscrita obligatoriamente a un centro que se encuentra a más de 30 minutos de distancia de su domicilio. Asimismo entendía que la Administración había actuado de forma arbitraria y no discrecional, al no ampliar la ratio en el centro solicitado hasta el límite legal exigido de 30 alumnos por aula.

Apuntaba, asimismo, haber tenido conocimiento de un informe interno de la Consejería de Educación en el que se manifestaba que era menos costosa la ampliación de ratio en los centros con mayor demanda, que la apertura de líneas nuevas en centros públicos sin una demanda objetiva, y que sin embargo la elección de la Administración había sido abrir dos líneas nuevas en el dos centros públicos de la capital hispalense.

Ante ello, consideraba el interesado que esta actitud no era acorde con lo establecido en el artículo 4.3 del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero que señala que «En la programación de la oferta educativa, la Consejería en materia de educación deberá tener en cuenta las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos», y que dicha decisión igualmente colisionaba con lo establecido en el Real Decreto-Ley 14/2012 de 20 de Abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Por todo lo cual, denunciaba que la negativa al aumento de ratio hasta 28 o 30 alumnos aula debía entenderse como un acto arbitrario carente de motivación y de justificación objetiva, que solo puede explicarse por una justificación meramente política y una clara motivación ideológica. De tal forma que en función de la Comunidad Autónoma o incluso zona de la localidad en la que se resida, las posibilidades de acceder en condiciones de igualdad al centro educativo elegido por los padres y tutores no son las mismas.

En consecuencia, solicitaba nuestra intervención ante la Administración educativa al objeto de que se instase a la realización de todas las gestiones posibles en defensa de los intereses legítimos de su hija.

Recibido en el mes de Septiembre el informe solicitado, a la vista de su contenido no pudimos concluir que en la actuación llevada a cabo por la Delegación

Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Sevilla existiese infracción de derechos y libertades que nos permitiese la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora.

Así pues, del informe administrativo se deducía que por parte del Servicio de Planificación y Escolarización de la citada Delegación se llevaron a cabo las actuaciones precisas en orden a investigar los hechos denunciados, resultando que su hija obtuvo 14 puntos de baremación por el criterio del domicilio familiar, y ante la inexistencia de plazas vacantes para todos los solicitantes en el centro concertado en cuestión, fue reubicada en otro centro escolar de su zona de influencia en el que sí existían plazas.

No obstante lo anterior, el interesado podía optar directamente por aquellas plazas que aún estuviesen vacantes en los centros que fuesen de su interés, que habían podido ser ofertadas por los propios centros en el mes de Septiembre y aun continuaban sin ser ocupadas, pues en aquellos momentos aún estaba en curso el proceso de escolarización 2012-2013.

En consecuencia, con los motivos expuestos y, ante la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración educativa por el hecho de no autorizar el aumento de ratio solicitado, nos vimos en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente.

Para finalizar este punto, no podemos dejar de hacer siquiera un breve comentario a las consecuencias que estas anteriores cuestiones tienen en el proceso de escolarización del alumnado. Y es que, ante las denegaciones de plaza, tras la imposibilidad de conseguir que los hijos e hijas estudien en los centros elegidos, que los hermanos estén escolarizados en el mismo colegio, después de ver denegadas las peticiones de aumentos de ratio solicitados, etc, y en definitiva, tras expresar la disconformidad con las resoluciones administrativas dictadas en estos procesos de admisión con los correspondientes recursos, y llegado el punto de que la Administración dicta resolución que agota la vía administrativa, al ciudadano afectado le queda expedita la vía jurisdiccional.

Pues bien, aquí es donde está el origen de otra fuente de conflictividad, y en este año 2012 se ha visto de manera mucho más explícita. Son aquellas quejas en las que los padres y madres que en su día interpusieron Recursos Contenciosos-administrativos contra las resoluciones denegatorias de sus pretensiones, se dirigen a esta Institución para expresar su discrepancia, no con el fallo de las sentencias dictadas por los Tribunales –que también- (no pudiendo esta Defensoría atender esas pretensiones por tratarse de cosa juzgada), sino con el modo y momento en que se hacen ejecutivas las mismas, por estimar los afectados que en pleno curso escolar no es de recibo que la Administración educativa proceda a hacer efectivo el cumplimiento de una sentencia, dictada en algunos casos varios meses atrás, por la que se debe proceder a desescolarizar de un determinado centro a un menor que lleva estudiando en el mismo cuando menos varios años.

Las peticiones que se reciben en este sentido por parte de las familias, van encaminadas a intentar conseguir que, al menos, sus hijos e hijas puedan continuar en el colegio concreto hasta la finalización del curso, para que no se ocasione un perjuicio al alumno como consecuencia de tener que marcharse de “su” colegio para intentar integrarse en uno nuevo en un momento del curso que en nada puede propiciar un óptimo rendimiento escolar, ni beneficio alguno.

Como quiera que las quejas con estas cuestiones no pueden ser admitidas a trámite, por la inexistencia en principio de irregularidades que nos permitan iniciar actuaciones ante la Administración, y por otra parte, normalmente se trata de

disconformidades con el resultado de un proceso judicial finalizado con sentencia firme dictada por un Tribunal Superior, nuestra actuación se limita a dar traslado al órgano competente a nivel territorial de los hechos acaecidos en el caso y de las peticiones de los interesados en el sentido antes expresado, para que se estudien por parte de la Administración la posibilidad de ser atendidas, en interés superior del menor.

Verdaderamente hay que decir que en la mayor parte de los casos, los órganos periféricos de la Consejería de Educación a los que nos hemos dirigido planteando estas peticiones, han sido especialmente receptivos con estas situaciones, permitiendo que los menores afectados por el cumplimiento de esas sentencias, pudieran seguir escolarizados en el colegio en cuestión hasta finalizar el curso escolar corriente.

Ante ello, no hemos podido por menos que manifestar a la Administración nuestro agradecimiento, y nuestra satisfacción a la familia que se dirigió a nosotros.

Entre todas las quejas recibidas por este asunto, podríamos destacar la **queja 12/2437**, en la que los interesados nos exponían que su hija había venido cursando sus estudios de Educación infantil en un centro concertado de la provincia de Cádiz, mediante auto dictado en su día por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que tramitaba el recurso interpuesto, que suspendía cautelarmente la resolución administrativa de denegación de plaza. Como consecuencia del procedimiento en sede judicial, finalmente se había dictado Sentencia por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que resolvió definitivamente el contencioso planteado, reconociendo la validez de la resolución administrativa que suponía la exclusión de su hija del citado centro educativo.

Ante ello, estimaban los padres afectados que en la ejecución de referida sentencia se causaban daños irreversibles a su hija, porque no se pretendía una ejecución de manera lógica y no traumática de la menor, sino que en pleno curso escolar se decidía arrancarla de su clase, sin ni siquiera ofrecerle un centro similar, cuando lo más lógico, a juicio de los reclamantes, sería esperar al final del curso escolar, evitando una situación que en nada beneficiaría a nadie y que podía causar a la menor un perjuicio irreparable.

Asimismo alegaban que carecía de toda lógica un cambio a estas alturas del curso, toda vez que no tenía sentido que su hija tuviera que ser calificada a final del curso 2011-2012, por un personal docente que únicamente habría trabajado con ella apenas durante un mes de clase. De hecho en Abril de 2012 el orientador del centro emitió un informe en el que se ponía de manifiesto los más que probables perjuicios que se causarían a esta alumna en el caso de obligársele a cambiar de centro a esas alturas del curso. Asimismo se había pronunciado la dirección del propio centro, emitiendo informe certificando que la permanencia en la escolarización de la hija de los interesados hasta final del curso, no implicaría perjuicio alguno o distorsión para la organización del centro.

A mayor abundamiento, otra hija pequeña se encontraba en la lista de alumnos admitidos para el curso 2012-2013 en el nivel de tres años en el mismo colegio. Ante ello, exponían estos padres que el hecho de que la Administración hubiera esperado para iniciar la ejecución de la sentencia a que finalizara el plazo de presentación de solicitudes para el curso 2012-2013, les había impedido solicitar dentro del plazo legalmente establecido del 1 al 31 de Marzo, la matriculación de su hija en un centro que se adecuase a sus convicciones, que se encontrase cerca de su domicilio y que para el próximo curso escolar pudiera tener plazas libres para el nivel de alumnos de seis años. En definitiva, la intención de los interesados era que su hija mayor finalizase el curso en el centro en el que había estando matriculada desde hacía tres años.

A la vista de ello, les remitimos un escrito indicándoles que nos encontrábamos ante un conflicto que había sido planteado ante un órgano jurisdiccional, el cual ya había adoptado una resolución firme sobre el mismo. A este respecto les aclaramos que, en primer lugar, que el artículo 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre) dispone que «el Defensor del Pueblo Andaluz no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional».

Por otro lado, les informamos que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no eran susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el artículo 117.3 de la Constitución Española.

Por lo tanto, les manifestamos que, por dichas razones, su queja no podía ser admitida a trámite, por no reunir los requisitos que exige la citada Ley. No obstante, igualmente les indicamos que, aun cuando no pudiéramos tramitar normalmente su escrito de queja, con el fin de atender su petición dadas las circunstancias concurrentes, procedíamos a trasladar a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Cádiz los hechos que nos habían comunicado, junto con la solicitud de que se pospusiese hasta la finalización del curso escolar 2011-2012 la ejecución de la decisión administrativa de exclusión de su hija del colegio en cuestión.

Posteriormente, la Administración educativa nos envió un informe a la vista de cuyo contenido se desprendía que el problema se había resuelto favorablemente, ya que, según se afirmaba, la menor había permanecido escolarizada en el referido colegio concertado hasta que finalizó el curso escolar 2011-2012, como era deseo de la familia.

En otro orden de cosas, las quejas recibidas durante el año 2012 y las circunstancias que las originan, ponen de manifiesto que un número importante de problemas podrían corregirse implantándose una serie de medidas administrativas que solucionarían algunos aspectos del procedimiento de escolarización que mayor conflictividad ocasionan. Estas reflexiones han sido objeto de actuación por esta Institución en los últimos años, dirigidas a proponer a la Administración educativa una serie de mejoras en algunos aspectos del proceso de escolarización necesitados de ello.

Un tema importante que no podemos pasar por alto en este apartado se refiere a los cambios de centro escolar de menores sin el consentimiento de uno de sus progenitores, que aunque no ostenten la guarda y custodia del menor, sí ejercen la patria potestad, por lo que el motivo de estas quejas, no son sólo el cambio de centro en si del hijo o hija y sus posibles consecuencias educativas, sino la vulneración que sienten estas personas en sus derechos como padres.

En efecto, la defensa de la igualdad efectiva de los cónyuges, hizo que el año 2011 se recibiesen quejas en las que se planteaba la disconformidad con el contenido del entonces nuevo Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, sobre admisión del alumnado, así como con la Orden de 24 de Febrero de 2011 que lo desarrolla, por entender que dichas normas jurídicas lesionaban los derechos fundamentales inherentes al ejercicio de la patria potestad compartida por la que ambos progenitores deben decidir, de manera conjunta, el centro escolar donde deben ser escolarizados sus hijos.

Asimismo se denunciaba que los modelos de solicitud de plazas escolares vulneraban el derecho que comporta la patria potestad, al exigirse únicamente la firma de la

persona que ejercía la guarda y custodia, en detrimento de los progenitores no custodios, que, de modo general, tienen la patria potestad compartida.

En el pasado Informe Anual del año 2011, procedimos al análisis de la **queja 10/534** que fue la primera que se recibió en esta Institución planteando esta problemática, y que concluyó con la formulación de una Recomendación a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, que no fue aceptada por dicho organismo, aunque si posteriormente por la Consejera de Educación, autoridad a la que se elevó nuestra Resolución tras la respuesta de la Dirección General citada.

Básicamente estimábamos que la resolución de las discrepancias que puede surgir en el ejercicio de la patria potestad, son una competencia atribuida exclusivamente al Poder Judicial, y que, en ningún caso, pertenece a la Administración educativa. En el caso de existir desacuerdo manifiesto entre los padres o tutores en las decisiones a adoptar sobre el menor en el ámbito escolar y educativa, éstos podrían solicitar al Juez la resolución de la controversia, debiendo presentar en el centro docente, o ante la Administración, la correspondiente resolución judicial que resuelva el conflicto.

Bien es verdad que la Administración que actúa a instancias de uno de los tutores estaría amparada por la más absoluta buena fe, pues lo contrario sería negarle a éste los derechos que el propio Código Civil le reconocía.

No obstante, tras un estudio profundo de la cuestión, que abarcó incluso el derecho comparado existente en el ámbito de las Comunidades autónomas, nos dirigimos a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación exponiendo nuestras argumentaciones al respecto que damos por reproducidas porque en el pasado Informe se transcribían textualmente.

Únicamente recordar que eran dos las cuestiones que mayor controversias generaba en este asunto: la primera de ellas versaba sobre los cambios de centros educativos por decisión unilateral de uno de los progenitores cuando ambos comparten la patria potestad, y la segunda, sobre la información que respecto de la evolución escolar del alumno o alumna se proporcionaba por los centros docentes al cónyuge no custodio.

Incidir también que las cuestiones que se suscitaban resultaban especialmente sensibles, por cuanto entraban dentro del ámbito del derecho de familia y de las relaciones entre los cónyuges y entre éstos y las personas menores. A lo que había que añadir que nos encontrábamos ante aspectos recurrentes, habida cuenta del incremento de rupturas de las relaciones familiares (separaciones o divorcios), como lo demostraba el número de quejas que se presentaban sobre el asunto ante esta Defensoría.

Pues bien, el artículo 156 del Código Civil alegado por la Administración educativa, viene a establecer que la patria potestad se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro, siendo válidos «los actos que realice uno de ellos conforme al uso social y a las circunstancias, o en situaciones de urgente necesidad».

Precisamente por la trascendencia de los hechos que se discutían y por el incremento de los casos que se habían producido entendimos que la Administración educativa no podía ni debía limitarse a justificar los cambios de escolarización de las personas menores a petición de uno sólo de los progenitores al amparo de las normas contenidas en el citado artículo 156 del Código Civil sobre el contenido y alcance de la patria potestad. Por ello, había que tratar de delimitar qué actos de la vida del niño o la niña podría

decidir el progenitor custodio sin el consentimiento del otro por referirse al desarrollo normal de la vida del menor y, por el contrario, qué actos quedarían excluidos de este ámbito.

A nuestro juicio, excederían de ese ámbito normal o cotidiano, aquellas decisiones que no eran realizadas usualmente «conforme al uso social» y, consiguientemente, la decisión no podía quedar supeditada a uno solo de los progenitores, a pesar de que ostentase la guarda y custodia. Y no podría decidir unilateralmente estas cuestiones porque constituían actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad y, como tal, debían contar con el consentimiento expreso de ambos progenitores, a no ser que uno de ellos hubiese sido privado por resolución judicial de la mencionada patria potestad.

No nos cabía duda de que, dentro del ámbito educativo, las decisiones que afectasen al cambio de centro escolar del alumnado excedían de las decisiones normales u ordinarias de la vida del alumnado y, por consiguiente, requería del acuerdo expreso de ambos progenitores y no sólo de aquel que tuviera atribuida la guarda y custodia.

El planteamiento que se formulaba venía siendo recogido no sólo por la doctrina, sino que también algunos Juzgados se habían pronunciado expresamente por considerar como actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad las decisiones relativas al cambio de centro escolar. Así hicimos expresa mención de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, de 26 de Enero de 2006, donde se recogía esta línea de actuación.

Atendiendo a esos fundamentos, esta Institución consideró que había que articular un protocolo de actuación por la Administración educativa para los casos de traslado o cambio de centro educativo del alumnado que permitiese corroborar el consentimiento de ambos progenitores cuando ambos ostentasen la patria potestad, en dicha decisión extraordinaria sobre la vida y desarrollo del menor, no pudiendo ampararse la Administración educativa en el principio de buena fe de los solicitantes para acceder al cambio o traslado de centro escolar en los casos señalados, sino que estaba llamada a realizar, en nuestro criterio, una acción más activa comprobando y verificando la existencia de ese consentimiento de ambos progenitores para adoptar esta decisión.

Por otro lado, se analizó también la información que se proporcionaba a los padres y madres no custodios sobre la evolución y desarrollo de la vida escolar del niño o la niña, la cual era motivo asimismo de quejas ante esta Defensoría.

En estos casos, alegaban los progenitores no custodios que venían notificando al inicio de cada curso escolar, en los respectivos centros educativos, que deseaban ser informados sobre el proceso de evolución de sus hijos, incluso aportando copia de la sentencia judicial sobre los procesos de ruptura familiar, con el objeto de justificar que no habían sido privados de la patria potestad o cualquier otra decisión que debiera ser acatada sin reservas por la Administración educativa.

Sin embargo, denunciaban que estas legítimas peticiones no estaban siendo atendidas por razones únicamente técnicas, esto es, por una falta de adaptación del correspondiente programa informático a esta realidad.

Desde esta Institución se entendió que, también en estas situaciones, y con independencia de las adaptaciones que del señalado programa informático pudieran llevarse a cabo, debían establecerse unas normas o protocolos de actuación para que a los padres y madres que requiriesen información sobre el desarrollo escolar de sus hijos e hijas, en las condiciones y circunstancias señaladas, les fuese proporcionada, prolongándose esta decisión sin necesidad de nuevas gestiones hasta que alguno de los

progenitores aportara información o documentos que justificase la existencia de nuevos elementos o circunstancias en cuanto a la guarda, custodia o patria potestad.

Con fundamento en todo lo señalado, esta Institución acordó dirigir a la Dirección General de Planificación y Centros una Recomendación en la que, por una parte, se proponía que se procediese a elaborar y aprobar unas normas o un protocolo de actuación para que en los casos de cambio o traslado de centro escolar de un alumno o alumna permitiese corroborar a la Administración educativa que esta decisión, que constituye un ejercicio extraordinario de la patria potestad, contaba con el consentimiento expreso de los progenitores que ostentasen aquella al no haber sido privados de la misma por sentencia judicial.

También, se recomendaba que se procediese a elaborar y aprobar unas normas o un protocolo de actuación y, en su caso, a adaptar los medios informáticos que sean precisos, que permitiese a los progenitores que no tuviesen atribuida la guarda y custodia, pero sí la patria potestad, obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas, prolongándose esta situación hasta que se justificase la modificación de las circunstancias relativas a la guarda, custodia o patria potestad.

Como decimos, la Dirección General de Planificación y Centros no aceptó nuestras propuestas, como ya dimos cuenta exhaustivamente en el pasado Informe Anual, pero no así la Sra. Consejera, quien en su informe vino a poner de manifiesto la aceptación del contenido de nuestras Recomendaciones, lo que se concretaría, según nos indicaron, en la elaboración de un Protocolo de obligado cumplimiento por los centros educativos (instrucción, circular o similar), donde se establecerían pautas a seguir ante la solicitud expresa del representante legal de un alumno o alumna que ostentase la patria potestad, de conocer la evolución académica o cualquier aspecto relevante relacionado con sus hijos, aunque no figurase en el registro de datos de la persona objeto de su interés.

Por lo que respecta a que la solicitud en el proceso de escolarización del alumnado se formulase conjuntamente por ambos progenitores o representantes legales, la Consejería vino a expresar que se estaba a la espera de la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que debería pronunciarse sobre el procedimiento, en respuesta a una Federación Andaluza de padres que había presentado un recurso contra el Decreto 40/2011, de 22 de Febrero de 2011.

Así las cosas, se consideró que la Consejería de Educación había aceptado expresamente el contenido de nuestra Resolución, por lo que conforme a lo establecido en el artículo 29 de nuestra Ley reguladora, dimos por concluidas nuestras actuaciones en este expediente queja, procediendo a su archivo y dando cuenta de ello a los interesados.

Sin embargo, nuestro análisis de este asunto no estaría completo si no hiciésemos referencia a la **queja 11/4656**, formulada por la misma persona que nos dirigió la **queja 10/534** que acabamos de comentar

En efecto, en la primera de ellas, cuyo análisis quedó inconcluso en el pasado Informe Anual, el interesado insistía en su derecho como padre separado y con patria potestad, a conocer las calificaciones escolares e información educativa puntual de su hijo, y manifestaba que, todavía y a pesar de la Resolución formulada por esta Defensoría, aceptada por la Administración, no había podido obtener las notas de su hijo, y ello aunque desde Junio de 2010 venía realizando escritos al efecto ante el centro educativo, pero sin obtener respuesta.

También denunciaba que no podía ver las correspondientes calificaciones de su hijo en la Plataforma PASEN, porque, al parecer, no estaban pasadas al sistema informático. Especialmente le interesaba conocer si la Consejería de Educación había procedido a elaborar y publicar las normas que se comprometieron tras la tramitación del referido expediente de **queja 10/534**, porque el interesado las desconocía.

Por ello, la persona reclamante solicitaba al Defensor del Pueblo Andalúz que se interesase por recabar dicho protocolo de obligado cumplimiento, así como que, en cualquier caso, mediase para obtener las calificaciones de las notas de su hijo.

Esta nueva queja fue admitida a trámite, por cuanto, en principio, y por los hechos alegados por el interesado, los compromisos adquiridos por los órganos competentes de la Administración no habían llegado a ser materializados plenamente en la práctica diaria de todos los centros escolares, en perjuicio de la situación de los padres en la misma situación del reclamante. Esto es, y en resumidas cuentas, que el derecho de los padres separados o divorciados a conocer y decidir sobre la situación educativa de sus hijos e hijas podría continuar sin hacerse efectivo.

El caso era que el protocolo de actuación a que se hacía referencia en el informe enviado a esta Defensoría en de Febrero de 2012 en cumplimiento de la aceptación de la Recomendación formulada, estaba aún en vías de elaboración, lo que nos obligó a dirigir a dicho centro directivo una nueva petición de informe en la que se interesaba expresamente que se nos confirmase si efectivamente existía el protocolo de actuación y comprobar si en ese aspecto formal el asunto había quedado solucionado.

Por otra parte, se interesaba conocer con qué fecha e instrucciones se había notificado el protocolo en cuestión a las distintas Delegaciones Provinciales de Educación, de forma que igualmente pudiéramos valorar la actuación llevada a cabo por el centro educativo en el que estaba escolarizado el hijo del interesado, dependiente de la Delegación Provincial de Educación de Huelva, ya que, tal y como el reclamante nos denunciaba, seguía sin conseguir conocer las calificaciones escolares e información educativa puntual de su hijo.

En resumen, la nueva petición de información que se formulaba a la Administración se realizaba al objeto de poder realizar una correcta valoración, tanto del problema planteado por el interesado, como de la aceptada Recomendación, y emitir la correspondiente resolución definitiva en el expediente.

Pues bien, en el informe recibido en Junio de 2012 se anexaba copia del *“Protocolo de Actuación de los centros docentes en caso de progenitores divorciados o separados”*, elaborado por la Viceconsejería de Educación fecha 6 de Junio de 2012, en cumplimiento del compromiso asumido por dicha Administración en el año 2011 al aceptar nuestra Recomendación.

Una vez estudiado el contenido de dicho Protocolo, se estimó que el cumplimiento de las normas que se recogían en el mismo aportaría homogeneidad a las medidas a tomar en las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, y significa conseguir unas pautas comunes de actuación por los centros educativos de nuestra Comunidad Autónoma.

Por otra parte, junto al informe, también se adjuntaba copia de la comunicación trasladada con fecha 6 de Junio a las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, en la que se les hacía partícipes del citado protocolo de actuación, a efectos de que se unificasen criterios y se adoptasen medidas

comunes y homogéneas en todas las provincias andaluzas en las decisiones que afectasen la escolarización del alumnado cuyos progenitores se encontrasen separados o divorciados, así como se disipasen las dudas que pudieran existir, relativas, fundamentalmente, al derecho de que los progenitores separados o divorciados puedan ser informados sobre cualquier hecho que afecte a la vida escolar de sus hijos o hijas.

Como quiera que el tan repetido protocolo había de servir de guía de actuación en este tema para todos los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los casos que los progenitores de los menores escolarizados en los mismos no conviviesen en el mismo domicilio por encontrarse separados o divorciados, ello hacía totalmente necesario -imprescindible diríamos-, que el contenido del citado documento fuese remitido urgentemente por cada una de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación a todos los centros docentes de cada provincia, para que fuesen conocedores del contenido antes del inicio del próximo curso escolar, para garantizar su plena aplicación.

En efecto, es fácil entender los problemas que a los padres divorciados o separados les ha supuesto hasta la fecha la carencia en Andalucía de una normas concretas, claras y comunes para todos los centros sostenidos con fondos públicos hechas efectivas por todas las actuales Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y Deportes, ya que, como lamentablemente hemos venido comprobando y denunciando, a esos padres y madres, que aun teniendo la patria potestad no tienen la custodia de sus hijos, se les niega información básica de la evolución educativa de los mismos, se les aparta o veta de las informaciones correspondientes, no sólo al día a día educativo, sino a la vida escolar en general de sus hijos, cuando no de siquiera conocer los motivos de un cambio de centro, lo que, en definitiva, es un gran impedimento para el pleno ejercicio de su legítimo derecho como padres o madres en lo referente a la educación escolar de sus hijos e hijas.

De ahí que, de nuevo, hubimos de insistir ante la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación en este hecho, ya que esta Defensoría estimaba que el contenido del protocolo de actuación debería haber estado elaborado para su entrada en aplicación durante el plazo del procedimiento de admisión del alumnado, que fue del 1 al 30 de Marzo de 2012. Como ello no pudo ser, consideramos que dichas normas debían estar operativas antes del comienzo del curso escolar 2012-2013, para que situaciones como las denunciadas hasta la fecha por muchos padres y madres separados o divorciados, no volvieran a repetirse.

Por ello, era nuestra obligación dirigirnos nuevamente a dicha Administración para requerir que, no solo se tuviera constancia de que las respectivas Delegaciones Territoriales hubiesen recibido y conocían el contenido del protocolo de actuación mencionado, sino para que las mismas fuesen conscientes de que, para su debida aplicación temporal y formal, previamente el protocolo debía ser dado a conocer a todos los departamentos administrativos implicados y, fundamentalmente, a las comisiones de garantía en la escolarización y a los estamentos directivos de los centros escolares dependientes de su ámbito competencial, para su debido conocimiento, ilustración y plena efectividad en los mismos. En definitiva, para su obligado cumplimiento, cuando menos, a partir del curso 2012-2013.

Con independencia de lo anterior, y en otro orden de cosas, indicamos a la Administración, como continuación de las consideraciones que se realizaron del último informe recibido que, habiéndosele dado traslado al interesado del protocolo, éste nos había enviado una comunicación en la que nos exponía una serie de alegaciones en defensa de su pretensión, de las que se podía deducir su disconformidad con algunos aspectos del

mismo, que le hacían considerar que no se había aceptado en su integridad la Recomendación formulada por esta Institución en su día.

Al respecto, manifestaba que, aun cuando siempre se había de cumplir lo indicado en las Resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales, como no podía ser de otro modo, sin embargo en el Punto 0 del protocolo se indicaban unas, denominadas «Consideraciones de carácter general» en el párrafo tercero, que hacían referencia a la existencia de resoluciones judiciales incoando diligencias penales contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro progenitor, o de los hijos e hijas que conviviesen con ambos, así como incoación de diligencias por violencia doméstica, y en las que expresamente se establecía que «no se facilitará a dicho progenitor información ni comunicación alguna del menor cuando éste se encuentre bajo la custodia del centro docente».

Entendiendo por parte del interesado que con esta regulación se presumía en dicho protocolo que, cualquier padre o madre denunciado era culpable de un delito antes de la celebración del juicio, vulnerándose a su entender la presunción de inocencia de estos ciudadanos y ciudadanas, por ello estimaba que esta negativa de información y comunicación nunca podía ponerse en práctica hasta tanto no existiese una sentencia firme que declarase al cónyuge denunciado culpable del delito que se le imputare, ya que –según se afirmaba- no podemos excluir a unos padres del derecho a conocer la evolución académica de sus hijos por una mera discusión familiar.

De lo contrario -finalizaba- si sólo es una mera diligencia o denuncia, no podemos presumir, y, mucho menos, dejar a las partes progenitores y a los menores alejados y desprovistos del derecho a seguir siendo hijos. Ello sería suprimir en base a meras sospechas o denuncias sin medidas cautelares de protección judicial, un derecho que no puede ser soslayado por una mera denuncia, diligencia o procedimiento. Pues en ese caso se puede facilitar “mala praxis” e idear que, sobre la base de denuncias sin fundamento, se pueden suspender todo tipo de derechos.

Por tanto, a su juicio, sólo las acciones judiciales que implicasen medidas de alejamiento, prohibición de contacto u otra medida sobre patria potestad, etc., podrían ser tenidas en cuenta.

Por otra parte, afirmaba el reclamante que se desconocía la identificación concreta de las asociaciones consultadas por la Administración educativa para una mejor recogida de datos y propuestas con vistas a la elaboración del protocolo de actuación hoy ya existente, y su legitimidad.

Desde luego sería interesante consultar a todas las asociaciones implicadas en estas situaciones, dando para ello un periodo de consultas y alegaciones al expediente de elaboración. Se echaba en falta la participación de dichas asociaciones en la elaboración del protocolo, de tal forma que se podían haber dado soluciones a los diferentes problemas que aún seguía generando el documento aprobado por la Consejería de Educación.

Asimismo, proponía el reclamante que se eliminasen inmediatamente de las solicitudes de plaza y de matriculaciones el epígrafe de «Progenitor Custodio» por el de «Progenitores», quedando patente los derechos de ambos a participar en la vida educativa de sus hijos.

Por último, echaba en falta el interesado una especificación clara y concreta de los requisitos a cumplir por los progenitores, y modos de actuación de los mismos y por

parte de los centros educativos afectados en los casos de solicitud de cambio de centro de un menor durante el transcurso del curso escolar.

En consecuencia con todo lo anteriormente expuesto, y con independencia de que por parte de la Administración educativa se tuvieran en cuenta las consideraciones expuestas a fin de realizar una valoración de las mismas para su estudio y aprobación, esta Institución entendió que se habían aceptado los planteamientos contenidos en la Recomendación formulada en su día en el tema que nos ocupa, y por ello y desde esa perspectiva, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente.

En cualquier caso, insistimos a la Administración en que confiábamos que se llevaría a cabo, con la mayor diligencia por parte de todas las Administraciones implicadas, la correspondiente labor de impulso para que los trámites de conocimiento, información y publicidad del protocolo elaborado, pudieran ser una realidad con la inmediatez que el asunto requería, de forma que fuese aplicado como norma de obligado cumplimiento en todas las entonces Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y órganos dependientes de la mismas, actuales Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y Deportes y, fundamentalmente, por los centros educativos de sus respectivos ámbitos, ya que, según igualmente afirmaba el interesado, tenía constancia del desconocimiento y falta de aplicación en la actualidad en algunas Delegaciones Territoriales, Inspecciones Educativas y centros escolares, del contenido del Protocolo, lo que significaba en la práctica seguir trasladando, como hasta ahora, el problema al progenitor no custodio, con constantes negativas y rechazos a su derecho de información y participación en la vida escolar de sus hijos.

Otra queja sobre esta materia sería la **queja 12/3318** en la que un padre divorciado, con pleno ejercicio de la patria potestad, relata el problema que le afecta con sus hijos de 5 y 3 años de edad, al haber sido matriculados para el curso escolar 2012-2013 en un colegio distinto al que estaban escolarizados el pasado curso, sin su consentimiento y en contra de su voluntad expresada por escrito.

Al respecto, exponía que la madre de los menores, de forma unilateral, había procedido al cambio de centro escolar de los niños, trasladando sus matriculas de centro y localidad. Igualmente se quejaba de que el centro en el que habían estado escolarizados había procedido a aceptar el traslado de los expedientes escolares de sus hijos sin la autorización de ambos progenitores, pese a ser advertido dicho centro, tanto verbalmente como por escrito. Por su parte el centro público receptor de las solicitudes había autorizado la matriculación de los menores igualmente sin su consentimiento.

Este padre consideraba que la orden de traslado de centro vulneraba lo establecido en el Código Civil en su artículo 156, al no existir consentimiento expreso o tácito por su parte, sino todo lo contrario, su voluntad expresa y legítima de que no fuesen escolarizados sus dos hijos en ningún otro centro distinto al que ya estudiaban, y mucho menos significando ello el cambio del municipio de residencia.

Alegaba que dicho cambio de centro y municipio ha sido tramitado por la madre de los menores, siendo ésta, además, jefa de estudios del colegio en el que iban a estudiar los niños, pudiendo ser recusada al ser funcionaria de la Administración educativa, según afirmaba. Asimismo estimaba que dichos traslados de expedientes y nuevas matriculaciones no era procedente tramitarlos por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Almería, y en este sentido hacía mención a la Resolución formulada por el Defensor del Menor de Andalucía, relativa al protocolo de actuación en estos casos de padres separados o divorciados, realizada en una queja de similar pretensión.

Por todo ello, solicitaba la intervención de esta Institución, a fin de que por parte de la Administración educativa se procediese a mantener la situación preexistente de escolarización de sus hijos en el colegio público en el que estudiaban en su localidad de origen, en dicho centro escolar el curso 2012-2013.

Asimismo solicitaba que fuesen adoptadas las medidas sancionadoras que fueran procedentes a los dos colegios implicados en este traslado de expedientes sin su autorización, tras la oportuna investigación de los hechos descritos para esclarecer la posible existencia de responsabilidades por parte de los funcionarios implicados en estas actuaciones, informándosele de las actuaciones que al respecto fuesen realizadas por esa Administración.

Tras la admisión a trámite de la queja, recibimos el informe por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Almería, de cuyo contenido se comprobaba la aceptación de la pretensión suscitada en esta queja.

En efecto, aun cuando de la actuación del centro escolar no pudiéramos deducir la existencia de conculcación de la legalidad, por cuanto que, como se afirmaba en el informe, la madre de los menores solicitó en tiempo y forma la solicitud de plaza para los niños en el referido centro, y la admisión y matriculación de los mismos se había realizado conforme a lo previsto en el artículo 47.2 del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, de escolarización del alumnado, no obstante, tras conocer la referida Delegación Territorial de Educación la oposición del padre a este traslado de centro y localidad, por haberse realizado de forma unilateral por parte de la madre, sin su consentimiento, dieron cuenta de todo ello al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción territorialmente competente, mediante el correspondiente informe del servicio de inspección, para que fuese el órgano judicial quien conociese el asunto y emitiese la correspondiente resolución.

Es de resaltar que este es el procedimiento previsto en el protocolo de actuación en caso de padres separados o divorciados, cuando existe, como en este caso, discrepancias o desacuerdos entre los padres en las decisiones a adoptar sobre sus hijos menores en el ámbito escolar o educativo. Pero el problema era que cuando se había producido el traslado de centro de estos alumnos no se había elaborado el protocolo.

No obstante tras las denuncias del progenitor, se puso en marcha el mecanismo de actuación de dicho procedimiento con el resultado previsto.

También debemos analizar siquiera someramente la queja **12/5518** presentada por un padre divorciado y con patria potestad compartida, ante la imposibilidad de obtener las calificaciones escolares e información educativa puntual de su hija de 7 años de edad, escolarizada en un colegio de la provincia de Almería.

Según relataba el interesado, por resolución judicial ostentaba la patria potestad compartida y un régimen amplio de visitas, aunque no la custodia de su hija porque –según afirmaba– existían diligencias penales en su contra por denuncias falsas de violencia de género desde hacía 3 años, y aún a la espera de juicio oral.

No obstante, denunciaba que el referido protocolo de actuación de los centros docentes en caso de progenitores divorciados o separados, que se estaba aplicando desde el comienzo del presente curso escolar 2012-2013, a su juicio, cercenaba sus derechos como padre, entre otros, a seguir recibiendo información académico-escolar de su hija.

Insistía en que en tal documento se abordaban una serie de cuestiones relacionadas con la problemática suscitada, sin tener en cuenta la norma y los preceptos

legales que regulan los derechos de padres e hijos. Así, explicaba que, al margen de algunos criterios más o menos acertados y que pueden encajar en la norma, otros atentan directamente contra los derechos de padres e hijos y por tanto a sus derechos como padre que ostenta la patria potestad.

Como ejemplo claro exponía que el protocolo en sus «Consideraciones Generales» establecía lo siguiente: «En caso de existencia de resolución judicial incoando diligencias penales contra uno de los progenitores, ...así como la incoación de diligencias por violencia doméstica, no se facilitará a dicho progenitor información ni comunicación alguna del menor cuando éste se encuentre bajo la custodia del centro docente».

Por ello, el interesado manifestaba su discrepancia con el protocolo de actuación de los centros docentes en caso de progenitores separados o divorciados, de la Viceconsejería de Educación de 6 de Junio de 2012, y en concreto con la interpretación que, al parecer, estaba realizando el colegio de su hija de lo dispuesto en el párrafo tercero de las consideraciones de carácter general.

En efecto, este padre alegaba su derecho a obtener información de la situación educativa de su hija, que podía ser por cualquier medio personal, documental o telemático, ya que, aunque hubiese una resolución judicial incoándole diligencias penales, dicho párrafo del protocolo negaba esa información del menor solo «cuando éste se encontrase bajo la custodia del centro docente».

Llegados a este punto, nos dirigimos a la Dirección General de Planificación y Centros para recordar a dicho organismo que, no hacía muchos meses que fue aceptada por dicha Administración la Recomendación efectuada por esta Institución en un expediente de similar pretensión, redactándose el protocolo de actuación de obligado cumplimiento objeto de discusión por parte del interesado.

Asimismo, indicábamos a la Administración que, aun cuando desde esta Defensoría entendíamos que podrían haberse contemplado en la elaboración de dicho protocolo otros aspectos relativos a la cuestión suscitada, igualmente objeto de interpretaciones conflictivas por parte de los interesados y los centros afectados, o al menos haber incluido una mayor claridad en algunos puntos especialmente sensibles, como es el que analizamos donde se tratan aspectos derivados de temas de violencia de género, bien es verdad que como quiera que, en su conjunto, dicho protocolo significaba un paso adelante en las relaciones entre los padres afectados y los centros escolares, entendimos que procedía estimar como aceptada la Resolución formulada en su día por esta Institución.

Ya sabemos que los temas derivados de las cuestiones relacionadas con la violencia de género son sumamente complicadas, porque generan problemas muy delicados en los que están en juego aspectos muy importantes en la vida de una persona, ante los que hay que ser especialmente sensibles.

Sin embargo, tampoco podemos olvidar que hasta tanto exista, bien una orden de alejamiento, o una sentencia firme dictada como consecuencia de denuncia por violencia de género, ningún ciudadano puede ser privado total o parcialmente de su potestad de padre, pues es sabido que la patria potestad sólo desaparece exclusivamente en esos casos.

Una denuncia por violencia de género, aunque conlleve la incoación de diligencias penales, no anula automáticamente la patria potestad del denunciado, por lo que ello no podía suponer en modo alguno la negativa de los centros docentes a la información educativa de los hijos de los cuales ese padre denunciado ostentase la patria potestad.

Por todo lo anterior, se admitió la queja a trámite y nos dirigimos a la Administración educativa, cuando elaboramos esta Memoria, se ha recibido el informe interesado de la Dirección General de Planificación y Centros, de la Consejería de Educación. Tras analizar el contenido del mismo, podemos considerar que la Administración ha aceptado la pretensión planteada en esta queja, de lo cual nos alegramos.

Es más, de la amplia documentación que dicho organismo nos adjunta no se deduce que se hayan producido conductas contrarias a derecho, al afirmarse taxativamente que no ha existido ningún trato discriminatorio hacia la persona del interesado por parte del colegio público en cuestión, ya que en todo momento se le había informado correctamente de todo lo concerniente a la educación de su hija, tanto a nivel de tutorías como desde la dirección del centro.

En definitiva, ante la preocupación de este padre por la situación provocada por las denuncias por presunta violencia de género formuladas contra su persona, la Administración educativa aclaraba que el progenitor que no tiene la guarda y custodia pero si ejerce la patria potestad, siempre que no haya sido privado de ella, tiene derecho a recibir del centro educativo donde se encuentren escolarizados sus hijos, la información relativa a los procesos de evaluación, así como sobre el proceso educativo general, de conformidad con lo dispuesto en el apartado II del referido protocolo, aunque exista resolución judicial incoando diligencias penales por las causas indicadas en el párrafo tercero de las consideraciones de carácter general de dicho protocolo.

Por lo tanto, sus temores eran infundados, fruto, probablemente, de una deficiente información, o bien de una interpretación incorrecta, quedando resuelta, pues, la cuestión por la que formuló queja ante esta Institución, como debidamente queda constatado del informe emitido por la referida Dirección General. En consecuencia, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

2. 1. 2. Edificios Escolares.

Durante este último año 2012 hemos seguido recibiendo quejas en las que se evidencian las necesidades existentes en nuestra Comunidad Autónoma en relación a la construcción de nuevos centros docentes y en las de acometer obras de reparación y mantenimiento en las infraestructuras ya existentes.

En la mayoría de los casos en los que se demandan nuevas construcciones lo son para ampliar edificios que, por necesidades de escolarización, se han quedado pequeños para albergar al alumnado que han de acoger, así como, en otros, porque por su antigüedad han dejado de cumplir con creces los requisitos mínimos que impone la normativa específica en cuanto a las características que han de reunir los edificios de uso educativo, siendo imposible su adaptación a las nuevas exigencias.

Por su parte, y en cuanto a las intervenciones dirigidas al mantenimiento y reparación de infraestructuras e instalaciones, dado el elevado número de centros docentes existentes en Andalucía, parecen no tener fin las demandas que sobre estos particulares se vienen formulando de las Administraciones competentes, complicándose la resolución de las mismas, como se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos ejercicios, desafortunadamente, por las limitaciones presupuestarias que se han impuesto en el intento de racionalizar y priorizar el gasto y superar de este modo la profunda crisis económica que seguimos sufriendo.

Ya en el Informe Anual del año anterior, expresábamos nuestro reconocimiento al esfuerzo presupuestario realizado por las Administraciones educativas, haciendo alusión

a distintos instrumentos que se habían articulado al objeto de dar la mejor respuesta de las posibles a las necesidades educativas relacionadas tanto con la escolarización, como con el mantenimiento de la calidad de las instalaciones docentes.

En este contexto, aludíamos al bien recibido Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (OLA), aprobado por el Consejo de Gobierno el 6 de Septiembre de 2011 (que sustituía al Plan Mejor Escuela, cuya vigencia se había extinguido en el 2010), dotado con un presupuesto de doscientos millones de euros (200.000.000,00 €) que se destinarían a financiar el coste de los contratos de obras de construcción, ampliación, modernización, mejora y reforma de centros e infraestructuras educativas y cuya vigencia se extendía hasta el 31 de Diciembre de 2012, fecha en la que deberían estar concluidas las obras financiadas a cargo de dicho Plan.

Sin embargo, las perspectivas económicas que se tuvieron en cuenta en el momento de la aprobación del Plan, nada tuvieron que ver con la evolución que las mismas experimentaron durante el primer trimestre del año 2012, de manera que de pensarse en una posible recuperación, aunque leve, se pasó al dato facilitado por el Instituto Nacional de Estadística a comienzos del mes de Abril, según el cual nuestro país había entrado de nuevo en recesión. Así mismo la Encuesta de población activa señalaba, una vez más, la destrucción de puestos de trabajo y el consiguiente aumento del paro.

De este modo y, en nuestra consideración, como ejemplo de voluntad de seguir creando instrumentos que venga a paliar, en parte, las terribles consecuencias del paro que de manera particular azota a nuestra Comunidad Autónoma, por Acuerdo de 26 de Julio de 2012, del Consejo de Gobierno, se aprobó el denominado Plan de Choque por el Empleo en Andalucía.

Este Plan de Choque, cuenta con una dotación financiera de 200 millones de euros, y uno de los tres bloques que lo integran consiste en una ampliación de 100 millones de euros de la dotación económica del Plan OLA, persiguiéndose el doble objetivo de intensificar la inversión en construcción de infraestructuras educativas y contribuir a la creación de empleo, proporcionando oportunidades laborales, preferentemente, a aquellas personas que sean desempleadas de larga duración y no perciban ninguna prestación o subsidio.

Así mismo, se acuerda ampliar hasta al 31 de Diciembre de 2013 el período de ejecución de las actuaciones a realizar a cargo del Plan, estableciéndose con carácter general dicha fecha como límite para que las obras se hallen efectivamente finalizadas, y para aquellas actuaciones en las que existan causas excepcionales que impidan su finalización en ese plazo, se podrá ampliar su ejecución hasta el 30 de Junio de 2014.

Albergamos la esperanza que esta ampliación tanto en la dotación económica, como en el período de vigencia en un principio establecido, supondrá un nuevo impulso a aquellas actuaciones que ya estaban en marcha y que no habían podido ser concluidas y a muchas otras que no podrían llevarse a cabo de no ser por dicha ampliación.

2. 1. 2. 1. Instalaciones y construcciones de nuevos centros.

En relación a la construcción de nuevos centros docentes, lo que se viene apreciando en los últimos años es que, debido a las limitadas disponibilidades presupuestarias ni se pueden planificar nuevas obras, ni algunas de las ya planificadas pueden ejecutarse, ni tampoco algunas ya comenzadas se pueden concluir, dilatándose en el tiempo la problemática que ello supone en cuanto a las necesidades de escolarización, en

algunos casos, y en cuanto a las condiciones en las que el alumnado recibe sus clases mientras duran las obras.

En cuanto a esta última cuestión, es decir, en cuanto a los retrasos que en algunos supuestos sufren las obras de construcción, por primera vez en la historia del quehacer de esta Institución, hemos podido ver cómo la situación de crisis afecta por igual a Administración y particulares, de modo que, en algunas ocasiones, la paralización de obras ya iniciadas se ha producido por los retrasos con los que los organismos públicos contratantes están haciendo frente a las liquidaciones de las certificaciones correspondientes, así como que, en otros, el motivo de la paralización ha sido la quiebra de la empresa a la que se adjudicó la construcción.

De ambos casos hemos de lamentarnos por igual y, más aún, cuando no se divisa que a corto plazo pueda producirse una mejora de tan preocupante panorama, esperando, sinceramente, que la coyuntura por la que atravesamos haya tocado fondo y paulatinamente se vaya normalizando la situación económica.

Un ejemplo de lo que señalamos puede ser la **queja 12/489**, en la que los comparecientes, miembros de la AMPA del CEIP de Mijas nos exponían la decepción y preocupación con la que vivían el hecho de que desde 2008 venían esperando a que se construyera un nuevo centro docente que sustituyera a las aulas prefabricadas en las que todavía hoy se encuentran escolarizados todos los niños y niñas allí matriculados. A ello, según nos indicaban, se unía la indignación de haber venido recibiendo informaciones contradictorias en cuanto a la cesión de los terrenos, existencia de proyecto, firma de convenio entre el Ayuntamiento de la localidad y la Delegación Territorial de Málaga, extremos que, según parecía, finalmente no se habían confirmado, con lo que seguían en la incertidumbre sobre cuándo se iba a proceder a construir el nuevo colegio.

Solicitados, en idénticos términos, sendos informes a las Administraciones implicadas, si bien en un principio recibimos un desabrido y escueto informe del Ayuntamiento de Mijas en el que se nos indicaba, literalmente, que *“ni tenemos suelo ni dinero para comprarlo”*, un mes más tarde recibíamos la respuesta desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga. En ésta nos explicaban que, firmado un primer convenio, con fecha de Mayo de 2011, con la Corporación municipal que en ese momento regía el municipio, éste fue dejado sin efecto por parte de la nueva Alcaldía que se constituyó tras el proceso electoral ocurrido en el mes de Junio de ese mismo año, si bien ya en el mes de Noviembre de 2011 el Ayuntamiento de Mijas cedió, y se había aceptado, la parcela en la que sería construido el nuevo colegio. En ese momento, nos decía el informe a fecha del mes de Abril de 2012, se estaba a la espera de que se cumplimentaran los trámites correspondientes al procedimiento legalmente establecido que concluirá con la definitiva puesta en funcionamiento del centro docente.

Si bien era cierto que, dadas las fechas en las que nos encontrábamos, no parecía materialmente posible que el nuevo colegio estuviera construido para poder ser utilizado en el curso 2012-2013, habíamos de admitir, al menos, que se estaban llevando a cabo las actuaciones necesarias para que a medio plazo fuera una realidad, por lo que, considerando que el asunto por el que acudieron a esta Institución los interesados estaba en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Así se lo hicimos saber a los promotores de nuestro expediente, si bien le indicamos que, si transcurrido un tiempo prudencial se ponía en evidencia una eventual paralización de la actividad de las Administraciones educativas competentes en relación al asunto que habíamos tratado, podían ponerlo de nuevo en nuestro conocimiento para poder valorar la oportunidad y conveniencia de prestarles nuevamente nuestra colaboración. Y no

parece que ello haya ocurrido puesto que, hasta la fecha de elaboración del presente Informe (Enero de 2013), ninguna noticia hemos recibido al respecto.

Por su parte, en la **queja 12/5070**, los comparecientes, representantes de una Federación de Asociaciones de Madres y Padres, nos exponían que desde el año 2009, por los diferentes desencuentros protagonizados por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga y el Ayuntamiento de Marbella, según indicaban, aun no se había podido construir un colegio de infantil y primaria en los terrenos de unos 13.000 m² situados en la urbanización Huerta del Prado, de la localidad mencionada.

A pesar de que ambas Administraciones habían reconocido en su momento el carácter urgente y prioritario de esa actuación, no había sido hasta el mes de Octubre de 2011 cuando se había adjudicado a una UTE (Unión Temporal de Empresas) la construcción del centro docente con un presupuesto que superaba los 3.000.000 de euros.

En Junio de 2012, se había presentado al Ayuntamiento de Marbella solicitud de licencia para su construcción por parte del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, licencia que, según nos informaban los interesados, se había concedido con fecha 3 de Julio de ese mismo año, aunque condicionada a la aportación de los informes, planos y proyectos necesarios para la obtención de las autorizaciones pertinentes por parte de la Agencia Andaluza del Agua y de la actual Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, documentos que debían de haberse presentado desde un principio y que, según parecía, en Septiembre de 2012 no habían sido presentados.

Ello, una vez más, provocaría –decían los interesados- que el alumnado debía seguir recibiendo sus clases, como desde hacía dos años, en unas aulas prefabricadas que de manera provisional fueron colocadas en una parcela colindante de unos 2.000 m², faltándoles todos los espacios comunes y deportivos necesarios. Ante el temor de que volvieran a producirse retrasos en la construcción del colegio mencionado, es por lo que solicitaban nuestra intervención.

Muy recientemente, en la respuesta enviada por parte de la Delegación Territorial malagueña se nos ha indicado que en el mes de Diciembre de 2012, las obras habían dado comienzo, noticia que recibimos con enorme entusiasmo.

Por su parte, en la **queja 12/723**, la persona interesada nos trasladaba su preocupación por el retraso que, según nos decía, estaba sufriendo la construcción de la 2ª Fase de un CEIP de Dos Hermanas (Sevilla), resultando que en el curso 2011-2012, el primer grupo que había realizado el 2º ciclo de Educación infantil en el curso anterior y que había pasado al primer curso de la Educación primaria había sido escolarizado en aulas prefabricadas, las denominadas “caracolas”, preocupando a los padres y madres que, debido a dicho retraso, tampoco las obras estuvieran terminadas para cuando diera comienzo del curso 2012-2013.

Así mismo, nos adjuntaban un escrito firmado por el Delegado Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla en el que se decía que la construcción de la 2ª fase mencionada estaba incluida en la programación de 2011, por lo que a lo largo de ese mismo año se licitaría y comenzarían las obras cuya conclusión se preveía para Septiembre de 2012.

La fecha de la presentación de la queja, Febrero de 2012, evidenciaba, como decía la interesada, el retraso que sufrían las obras, temiendo que éstas no estuvieran concluidas ni tan siquiera para el comienzo del curso 2012-2013.

Admitida la queja a trámite, solicitamos de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla que, sin perjuicio de otras consideraciones que estimaran oportunas remitirnos, nos informaran, concretamente, de cuál era la planificación que se tenía prevista para la construcción de la segunda fase del centro docente en cuestión.

En cumplimiento de esta petición, se nos envió un informe al que adjuntaban fotocopia del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía en el que se publicaba la contratación de las obras de ampliación del colegio, deduciéndose, por lo tanto de dicha información, que el asunto estaba en vías de solución por lo que, lógicamente, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones informando de todo cuanto supimos a la interesada.

Si eso fue en el mes de Abril de 2012, hemos de decir que, sin embargo, ya estando en el mes de Diciembre siguiente, los interesados en la **queja 12/6755** y **queja 12/7018**, respectivamente, se dirigían a esta Institución para poner en nuestro conocimiento que, a pesar de que con fecha 11 de Julio de 2012 se formalizó el contrato de construcción del señalado colegio, y que la misma había dado comienzo, en el momento en el que nos dirigían sus escritos las obras estaban paralizadas porque, según la empresa constructora, la Delegación Territorial de Sevilla no había liquidado las correspondientes certificaciones. Su preocupación, y la del resto de afectados, una vez más, era la de que no se continuaban las mismas, tampoco esta vez para el curso 2013-2014 estarán concluidas.

En el momento de redactar el presente Informe, y dado que, como decimos, ambas quejas han sido presentadas muy recientemente, estamos a la espera de que por parte del organismo correspondiente se nos informen de las eventualidades que hayan podido ocurrir, así como de las previsiones o medidas que se hayan adoptado para corregirlas.

Por su parte, circunstancias parecidas parecen ser las que se han producido en una localidad almeriense y que, como se verá, justificaron la incoación de oficio de la **queja 12/6682**.

En los últimos días del mes de Noviembre de 2012, pudimos conocer, a través de varias noticias aparecidas en la prensa local de Almería, que desde hacía ya varios meses se encontraban paralizadas las obras de construcción del nuevo colegio en Serón (Almería).

Según argumentaba la empresa constructora a la que en su día fue adjudicada la realización del proyecto de construcción del centro docente, el motivo de la paralización era el impago por parte de la Junta de Andalucía de las últimas certificaciones, de manera que, aunque hacía muy poco se le habían hecho efectivas las correspondientes a los meses de Junio y Julio anteriores, aún se le adeudaba unos 104.000€.

Por su parte, según la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Almería y la Gerencia Provincial del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos de esa misma capital señalaban, que no se les debía más de 66.000 €, considerando, además, que dicha cantidad era insignificante en relación al montante total de la obra, que asciende a 1.500.000 €, aproximadamente, habiendo sido realizados los pagos correspondientes de manera regular.

Así mismo, el propio Ayuntamiento había instado a las partes implicadas a resolver el problema ya que la Corporación municipal es la que de sus arcas está haciendo frente al pago del alquiler de los terrenos donde se han tenido que ubicar las aulas prefabricadas que acoge al alumnado mientras se realizan las obras.

La cuestión es que los afectados, representados por el AMPA, manifestaban encontrarse impotentes ante el cruce de acusaciones sin que ninguna de las partes pudiera fin a la disputa y se finalizaran unas obras que deberían haberse concluido en el mes de Septiembre de 2012. En palabras de su representante, el mantener a los niños y niñas en esas precarias condiciones atentaba directamente a su derecho a una educación de calidad, puesto que no cuentan con las instalaciones necesarias para desarrollar sus actividades deportivas (tienen que desplazarse por un tramo de carretera hasta instalaciones deportivas municipales), así como que carecen de cualquier espacio destinado a actividades colectivas.

Por esta razón, al objeto de poder conocer con mayor profundidad el problema señalado y, en su caso, requerir a la Administración competente para que adopten las medidas oportunas en orden a su resolución, incoamos el correspondiente expediente de oficio.

En la actualidad, estamos a la espera de que nos contesten a nuestra solicitud de información, por lo que, con toda probabilidad, del resultado de nuestra investigación podremos dar cuenta en el Informe Anual del próximo año.

2. 1. 2. 2. Conservación y equipamiento.

Como decíamos al principio de este epígrafe, en cuanto a las intervenciones dirigidas al mantenimiento y reparación de infraestructuras e instalaciones educativas, no parecen tener fin las reclamaciones, lo que resulta del todo lógico teniendo en cuenta el elevadísimo número de centros docentes con los que contamos en nuestra Comunidad Autónoma.

Como también señalábamos, las continuas demandas de este tipo de actuaciones, además de realizar un continuado esfuerzo de planificación para dar una respuesta eficaz, suponen disponer de un presupuesto suficiente con el que poder abordar las actuaciones que sean necesarias para mantener dentro de unos mínimos de calidad los edificios escolares y sus instalaciones, lo que, en muchos casos, no está sucediendo.

Por ello recibíamos, con sincera alegría, la aprobación del Plan de Plan de Choque por el Empleo en Andalucía al que hemos aludido anteriormente, esperando que con ello se impulsarán muchas actuaciones aún pendientes y se dará respuesta a nuevas demandas que se planteen.

Pasando ya a comentar alguna de las quejas que han sido objeto de tramitación durante el 2012 y que hacían referencia a la materia que tratamos, hemos de hacer alusión a la **queja 12/2019**.

Según se expresaba la persona compareciente, la que manifestaba dirigirse a nosotros tanto en nombre de un centro docente concreto, como en su condición de miembro de uno de los grupos municipales que componen el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira, quería trasladarnos su preocupación por el estado de deterioro en el que se encuentran algunos de los colegios públicos de esa localidad, haciendo especial referencia a las necesidades de conservación y mantenimiento de uno de ellos. Con respecto a éste, señalaba que el cuadro eléctrico había ardido meses atrás, aunque, afortunadamente, no había habido que lamentar daños personales ninguno, además de adjuntar un escrito en el que se detallan determinadas actuaciones que desde hacía años venía reclamando el AMPA de dicho centro docente y que no se habían acometido.

Así mismo, la compareciente nos mostraba su preocupación porque, según señalaba, al no tenerse un conocimiento concreto de cuáles eran todas las necesidades de conservación y mantenimiento de los colegios, en general, en los presupuestos municipales no se había contemplado ninguna partida específica para ello, así como que tampoco se había elaborado una programación de las intervenciones que se habían de realizar en ese sentido.

Además de lo que nos trasladaba la interesada, ya con anterioridad habíamos tramitado otras quejas en las que se nos había puesto de manifiesto las importantes carencias que en relación a su mantenimiento y conservación sufrían las instalaciones de otros centros docentes de la localidad sevillana señalada, manifestando los afectados no existir una respuesta adecuada a sus justas demandas por parte de la Corporación municipal, por lo que, tanto por las nuevas noticias recibidas, como por los antecedentes con los que ya contábamos, solicitamos el correspondiente informe al Ayuntamiento implicado. En concreto, solicitamos información relativa a las actuaciones que para el año 2012 se tuvieran previstas realizar en los distintos colegios públicos de Alcalá de Guadaira presupuesto destinado a las mismas y, si fuera posible, el calendario previsto de actuaciones.

En su respuesta, en primer lugar, se nos aclaraba que el incendio al que hacía referencia la interesada en la queja, no había sido en el cuadro eléctrico, el que, precisamente, había sido renovado en su totalidad antes de la fecha en la que se señalaba que se había producido el suceso. El “fuego”, se había producido, si no con llamas, si con humo, en una caja de registro y, según los técnicos del Ente Público de Infraestructura y Servicios Educativos que se desplazaron para averiguar la causa, aparentemente no existía nada que pudiera explicar la avería, a pesar de lo cual se procedió a realizar numerosas mejoras en la instalación.

También se nos indicaba en el informe que un grupo de madres había acompañado al jefe de negociado de educación al objeto de que este, absolutamente conocedor del estado de mantenimiento del centro docente, pudiera mostrarles que, a pesar de los 30 años de vida del edificio, el mismo se encuentra en un estado de conservación que no merece crítica, además de haberse adoptado medidas que se consideraban necesarias para poder contribuir al ahorro de gastos de mantenimiento que en ningún momento habían mermado la calidad con la que el alumnado recibe su educación.

Todo cuanto nos decían en relación al mantenimiento y conservación de este centro en concreto –manifestaba el informe- era extensible al resto de edificios escolares, por lo que no había lugar a opinar que por parte de la Corporación municipal no se tuviera conocimiento concreto de cuáles eran todas las necesidades a cubrir.

También el Ayuntamiento nos facilitó los datos concretos de las partidas presupuestarias destinadas a la conservación y mantenimiento de los edificios municipales, incluidos los centros docentes, además de manifestar que, a pesar de conocer que muchas de las intervenciones necesarias no eran de competencia municipal, en línea de cooperación con la Administración educativa autonómica y conscientes de la escasez de recursos y apostando por la mejora de las infraestructuras educativas, se había realizado una modificación presupuestaria para dotar económicamente la partida correspondiente con una cantidad con la que se pudiera hacer frente a muchas de esas intervenciones.

Del informe completo que nos remitió el Ayuntamiento Alcalareño, dimos traslado a la interesada para que, a la vista de su contenido, nos remitiera cuantas alegaciones y consideraciones tuviera por convenientes, siendo lo cierto que, como

trascurrió con creces el plazo en el que lo pudo hacer y no lo hizo, dimos por concluidas nuestras actuaciones, de lo que también se informó al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira.

Otro asunto que motivó la incoación de oficio de la **queja 12/5896**, era el que ponía de manifiesto el lamentable estado en el que se encuentra el edificio de un CEIP de Málaga. En los últimos días del mes de Octubre de 2012, aparecieron en la prensa numerosas noticias que se hacían eco de la preocupación expresada por el AMPA del centro docente por el alarmante estado de deterioro en el que se encontraba el edificio que alberga a sus hijos e hijas. Y aunque estas circunstancias no suponían ninguna novedad, lo que había colmado el vaso de la paciencia de los afectados era que hacía algunos días habían comenzado a desprenderse y caer cascotes en el patio, siendo providencial el que al haber ocurrido por la tarde, el centro escolar se encontraba desocupado, por lo que no hubo que lamentar daños personales.

Según podíamos leer, el edificio, de 35 años de antigüedad, está construido sobre terreno arcilloso, de manera que se producen corrimientos de tierra que, según parece, son los que provocan su profundo y continuo deterioro.

Pero el centro de la discordia entre las Administraciones educativas competentes, según se desprendía de las noticias, estaba en que, mientras que por parte del Ayuntamiento de Málaga se aseguraba que todos los años se invierten hasta 20.000€ en realizar labores de reparación y mantenimiento de las instalaciones, así como otros 120.000€ en actuaciones extraordinarias desde 2008, y que el problema reside en la estructura del edificio, por parte de la Delegación Territorial competente se argumentaba que el problema está en la falta de diligencia de la Corporación municipal en la realización de las obras de reparación y mantenimiento que les corresponde.

La cuestión estaba, además, en que ambos organismos fundamentaba sus respectivas argumentaciones en sendos informes técnicos, asegurando el Ayuntamiento que, según se informaba por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo, *“se confirman las anomalías por movimientos del plano de apoyo”*, mientras que por parte de Delegación Territorial se manifestaba que *“hasta el momento, los informes técnicos no han mostrado que exista ningún daño de carácter estructural”*.

Considerando, pues, la anterior información, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución, y ante la posibilidad de que se estuvieran conculcando los derechos fundamentales establecidos en los artículos 15 y 27 de la Constitución (derecho a la integridad física y derecho a la educación, respectivamente), así como los derechos reconocidos en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones) consideramos justificado iniciar, de oficio, un expediente para poder conocer la situación en la que se encontraba el centro educativo en cuestión y, en su caso, qué medidas se iban o se habían adoptado para solucionar los problemas señalados.

Solicitados sendos informes a las Administraciones educativas competentes, si bien cada una de ellas nos ha enviado la correspondiente respuesta, lo cierto es que en el informe emitido por parte del Ayuntamiento de Málaga se resume la situación y actuaciones llevadas a cabo por ambas Administraciones, así como sus respectivas apreciaciones sobre cuál es la situación y qué grado de responsabilidad han de asumir cada una de ellas al objeto de resolverla.

De este modo, según se nos indicaba por parte de la Corporación municipal, tanto en el informe técnico elaborado por el Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos en Marzo de 2012, como por el elaborado por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo en Julio de ese mismo año, se derivaba que el problema radica en una cimentación inadecuada o insuficiente para el tipo de terreno en el que se ubicaba el colegio, lo que provocaba asientos diferenciales que venían produciéndose desde su construcción en 1976.

Por su parte, desde dicha Gerencia, y en base al informe por ella elaborado y al que se ha aludido, se manifestaba que cualquier actuación que se llevara a cabo en relación a arreglar filtraciones, grietas, fisuras, carpintería que no cierra, desprendimientos de alicatados, desniveles en el suelo, etc., supondrían medidas paliativas que en ningún caso devolverán al centro las condiciones de seguridad y habitabilidad adecuadas a los usuarios, puesto que el problema, al seguir ahí, provocará que la evolución de los daños siempre sea muy superior a cualquier respuesta de ese tipo que se pudiera dar, por muy rápida que fuera. Desde un punto de vista técnico, dice el informe municipal, se puede afirmar que no es posible controlar las variaciones de volumen del terreno con el mantenimiento que la Consejería espera del Ayuntamiento.

Con esta última afirmación, se alude a que por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Málaga, se insiste en que muchas de las respuesta a las demandas del centro son de competencia municipal, aunque parece ser que aunque el Ayuntamiento no se niega a llevarlas a cabo, considera que con ello se está atacando a las consecuencias y no al motivos que produce el importante y grave deterioro que sufre el colegio en su conjunto.

Y sin que nuestra siguiente conclusión suponga ningún posicionamiento ni ninguna valoración definitiva del asunto, lo cierto es que parece que cierta razón hay en la apreciación que hace el Ayuntamiento, ya que de lo último que nos ha informado al Delegación Territorial competente es de que a la vista de un informe elaborado por el Ente Público de Infraestructura y Servicios Educativos en Octubre de 2012, se ha decidido la actuación de estabilización estructural con una programación presupuestaria de 300.000 €, lo que indica que sí hay daño estructural que precisa de una importante intervención.

No obstante, como la situación del colegio afectado nos parece lo suficientemente grave como para seguir haciendo un seguimiento de las actuaciones que se estén llevando a cabo tanto por parte de la Corporación municipal, como por parte del Organismo autonómico implicado, vamos a proseguir con nuestras actuaciones, de cuyos resultados esperamos dar noticias en el próximo Informe Anual.

Y la misma problemática que como fondo aparece en el expediente que hemos acabado de comentar, y que es la que se refiere a las continuas discrepancias que se producen entre las Administraciones educativas competentes a la hora de abordar conjuntamente determinadas actuaciones en los centros, es la que justificó que, tras una muy extensa tramitación, por parte de esta Institución se formulara Recomendación en la **queja 10/5915**.

En su día, habían comparecido ante esta Institución el AMPA de otro colegio de Alcalá de Guadaira, exponiéndonos la pésima situación en la que se encontraban las instalaciones del centro docente, el más antiguo de la localidad, sin que por parte de las autoridades educativas competentes, aún admitiendo la realización de algunas actuaciones, se acometieran de una vez por todas las deficiencias y carencias que presentaba el centro.

Por nuestra parte, hemos de hacer constar que, en el ejercicio anterior, como consecuencia de que el padre de un alumno del mismo centro educativo se había dirigido a esta Institución por idéntico asunto, habíamos tramitado el expediente de **queja 10/845**.

Y así en Agosto de 2010, dimos por concluidas nuestras actuaciones a tenor de lo informado por parte del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, en el que, esencialmente, nos indicaban que, en ese momento, en coordinación con el Ayuntamiento de la localidad se estaban llevando a cabo una serie de mejoras, como eran, por parte de la Corporación municipal, la dotación de nuevos espacios, arreglos en los aseos exteriores y sustitución de la carpintería exterior, y otras, por parte del propio Ente Público por importe de 50.800€, orientadas a la eliminación de humedades y desperfectos ocasionados por las lluvias invernales. Por esta razón, al considerar que el asunto expuesto por el interesado se encontraba en vías de solución, dimos por concluido el expediente.

Sin embargo, recibida la nueva queja del AMPA, dados los antecedentes con los que contábamos, consideramos que resultaba procedente solicitar de nuevo información a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla –lo que en idénticos términos solicitaríamos del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira- sobre los extremos concretos que nos exponían los interesados.

En contestación a nuestra solicitud de información por parte del Organismo autonómico señalado, se nos envió un informe, en Junio de 2011, en el que se hacía constar que, en relación al estado de alguna de las instalaciones del centro educativo, aparte de las actuaciones ya acometidas cuya relación se mencionaba en el escrito de queja presentado, por parte del Ayuntamiento se había continuado con otras actuaciones de reparación y mantenimiento requeridas por el centro educativo. En cuanto al resto de actuaciones como el sistema de calefacción, la instalación eléctrica del edificio se había renovado, con lo que no debía existir ningún problema. La sustitución de suelos y la instalación de pantalla acústica en el comedor serían valoradas y consideradas en futuras programaciones conjuntas entre el Ayuntamiento y el Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos de la Consejería de Educación (Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos), según decían.

Por su parte, desde el Ayuntamiento alcalaíno se nos envió un informe en el que, simplemente, enumeraban las actuaciones que consideraban que eran responsabilidad del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, así como, de las que habían señalado por los interesados, las que ya habían sido ejecutadas por la Corporación municipal.

Pues bien, de la información que nos había sido facilitada por las Administraciones educativas implicadas, se dio traslado a los interesados para que, a la vista de ello, formularan cuantas alegaciones y consideraciones estimaran oportunas, siéndonos enviado un escrito en el que se hacía constar, resumidamente que, además de que en el informe de la Delegación Provincial ni siquiera se hacía mención al tema de la eliminación de las barreras arquitectónicas, esencial para el centro docente, en cuanto al resto de actuaciones, o bien no se habían llevado a cabo –a pesar de lo que en algunos casos se decía- o bien no se habían concluido.

En opinión de los interesados, las soluciones ofrecidas por las distintas Administraciones no eran, en ningún caso, suficientes para cubrir las necesidades del centro, ya que ninguna de las intervenciones realizadas había supuesto la solución definitiva de ninguna de las cuestiones expuestas. Confiaban los reclamantes que, dado que en ese momento nos encontrábamos en vacaciones estivales, se aprovechara dicha circunstancia

para culminar alguna de las intervenciones en marcha y acometer las que aún estaban pendientes.

Por nuestra parte, conocedores, de igual manera, que durante los meses de verano se aprovecha la ausencia del alumnado para llevar a cabo obras de reparación y mantenimiento en los centros escolares, consideramos oportuno dar cierto margen a las Administraciones competentes para comprobar si, efectivamente, durante ese periodo se habían llevado a cabo alguna de las actuaciones pendientes.

Por esta razón, en el mes de Septiembre de 2011, volvimos a dirigirnos a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla para trasladarle las manifestaciones de los interesados, solicitándole que nos facilitaran información detallada y aclaratoria de las cuestiones y extremos señalados por los comparecientes, lo que nos permitiría realizar una correcta valoración del problema planteado en el expediente de queja y emitir la resolución que correspondiera.

En esta ocasión, la respuesta fue que la sustitución de las ventanas, aseos, reparación de las paredes y el albero de la zona de primaria y arenero eran asumidas por el Ayuntamiento de la localidad en función de sus competencias, como había quedado patente en la última reunión mantenida con la propia AMPA, la dirección del centro y el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira. Por su parte, el Organismo autonómico asumía la reparación de la instalación eléctrica. Del mismo modo, la construcción del gimnasio y las pistas deportivas sería valorada y considerada en futuras programaciones del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos.

Pero una vez más, en respuesta a nuestra solicitud, los interesados nos informaron de que, al igual que en la anterior ocasión, si bien algunas de las actuaciones que se indicaban sí habían sido llevadas a cabo, otras estaban aún pendientes, así como que otras se estaban realizando. Destacaban como absolutamente necesarias, una vez más, la eliminación de las barreras arquitectónicas aún pendiente.

Si observamos las actuaciones realizadas hasta este momento en el expediente de queja al que nos estamos refiriendo, a partir de la admisión a trámite podemos observar que las solicitudes de información formuladas tanto a las Administraciones competentes, como a los interesados, se han venido realizando sucesivamente como consecuencia de la disparidad de informaciones que nos llegaban de las partes implicadas en el asunto. Y no hay otra manera de contrastar las informaciones administrativas que se nos facilitan, que dar traslado de las mismas a los interesados que, al contestar en el sentido de no confirmar todos los extremos hechos constar en el informe, o afirmar que no son del todo exactos, nos obligan a volver a dirigirnos al organismo público interviniente para que, a su vez, aclaren las cuestiones expuestas por los interesados.

En este caso, y tal como se habían venido desarrollando los acontecimientos, no parecía que se hubiera llevado a cabo ni por parte del Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos, ni por parte del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira una verdadera planificación de las intervenciones necesarias, así como que parecía no estar claro, en el caso concreto de la intervención necesaria en la instalación eléctrica, a cual de las administraciones le correspondía llevarla a cabo.

Analizando toda la información con la que contábamos, y sin dejar de reconocer las actuaciones puntuales que se han venido realizando, lo cierto es que existía un envejecimiento de las infraestructura y las instalaciones del centro docente afectado, así como que parecía evidente la necesidad de una actuación de renovación y mejora de las

infraestructuras e instalaciones que redundaría en beneficio de las condiciones del alumnado.

Era evidente, pues, que para que el centro docente alcanzara los estándares mínimos de calidad que hoy se exigen, tanto desde un punto de vista técnico como educativo, adaptando las infraestructuras a la normativa vigente con especial atención a la mejora de las condiciones de seguridad, funcionalidad y de barreras arquitectónicas, sería necesaria una actuación integral en la que habrían de participar las dos Administraciones competentes –autonómica y local-, por lo que era, tanto necesario como deseable, que ambas actuaran de manera coordinada para dar mayor eficacia y eficiencia a las intervenciones que han de ser ejecutadas.

Particularmente, en cuanto a la existencia de barreras arquitectónicas, consideramos que era una cuestión no solo prioritaria, sino de urgente realización proceder a su eliminación.

Al respecto de esta cuestión, es necesario traer a colación que, en desarrollo de las previsiones contenidas sobre accesibilidad en la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, y en el Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad 2003-2006, también de ámbito autonómico, se aprobó el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprobaba, igualmente, el Reglamento que regula las normas de accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía. En el mismo, y partiendo de la premisa de que el contenido del Reglamento no sólo va dirigido a las personas con discapacidad porque en el concepto de “accesibilidad universal” se han de incluir a personas mayores, niños y niñas, personas accidentadas temporalmente, etc., se establece en su Disposición adicional segunda la obligatoriedad de que cada Consejería y sus entidades instrumentales aprueben un plan de actuaciones para la adaptación a dicho Decreto de aquellos edificios, entre otros, que sean propios o estén bajo su uso y que sean susceptibles de ajustes razonables, incluyéndose en el artículo 62 h), expresamente, los edificios destinados a usos docentes.

Así mismo, en la Disposición transitoria primera, se establece, de manera complementaria, que hasta tanto se elaboren dichos planes de accesibilidad y en tanto no se ejecuten obras de reforma ni se altere su uso o actividad, se deberán llevar a cabo en el plazo máximo de un año desde la fecha de entrada en vigor del Decreto –plazo que expiró el 21 de Septiembre de 2010- las adaptaciones mínimas, que podrán revestir carácter provisional, para posibilitar la accesibilidad, en condiciones de seguridad, según los requisitos que se establecen en el Capítulo I del Título II del Reglamento.

Y llegados a este punto, teniendo en cuanto lo anteriormente expuesto, así como lo establecido en el artículo 27 de la Constitución (derecho a la educación), y en los artículos 1.a, 112 y 122 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación (derecho a una educación de calidad y a la necesidad de contar con la infraestructura y medios materiales y humanos necesarios para su consecución en igualdad de condiciones), y al amparo de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, nos formulamos a la Delegación Provincial de Educación de Sevilla la siguiente

Recomendación:

“Que por parte de esa Delegación Provincial, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición Transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, se den las instrucciones que sean necesarias para que se proceda, aún con carácter provisional, a la eliminación de las barreras

arquitectónicas existentes en el colegio público de Educación infantil y primaria de Alcalá de Guadaira.”

Así mismo, y en virtud, igualmente de lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, formulamos la siguiente **Sugerencia**:

“Que se proceda a establecer los contactos que sean necesarios con el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira al objeto de coordinar las actuaciones que ambos organismos habrán de llevar a cabo para acometer las obras de reparación, mantenimiento, sustitución y adaptación que aún están pendientes de realizar en el Colegio Publico de Educación Infantil y Primaria, estableciéndose un calendario concreto de ejecución de las intervenciones que se determinen.”

Por último, en idénticos términos, formulamos la respectiva **Sugerencia** también al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira.

Por ambas Administraciones se nos contestó en el sentido de aceptar nuestras Resoluciones, señalándonos, así mismo, las actuaciones que de modo coordinado se habían previsto realizar, entendiendo que, a tenor de las informaciones facilitadas, que algunas de ellas han de estar en este momento en estado de ejecución.

2. 1. 3. Comunidad educativa.

El presente epígrafe se dedica a describir las actuaciones de la Institución que afectan a los distintos sectores que confirman la Comunidad educativa, es decir, las verdaderas protagonistas de la vida en los centros escolares. Nos referimos al alumnado, el profesorado, los padres y madres del alumnado y la Administración educativa.

2. 1. 3. 1. Alumnado: Convivencia en los centros escolares.

Con enorme agrado recibimos el hecho de que, tal como ya hacíamos constar en el Informe Anual de 2011, cada vez parecen ser menos los casos de violencia que se producen en los centros educativos de nuestra comunidad autónoma.

También en este año, como en el pasado, la mayoría de las quejas que hemos tramitado y que se referían a los problemas de convivencia que, en general, pueden producirse en el seno de la comunidad educativa, afectaban, en particular, a la discrepancia que mostraban los comparecientes –normalmente los progenitores- con la medidas disciplinarias impuestas por conductas susceptibles de ser corregidas.

No por ello se ha de bajar la guardia sino que, muy al contrario, se han de atajar inmediata y contundentemente cualquier manifestación de naturaleza violenta, sea física o psicológica, ya que esta será la única manera de poder desterrar un fenómeno que, en determinado período, alcanzó unos niveles ciertamente preocupantes.

Quizá ello respondió a que durante mucho tiempo no se fue consciente de la necesidad de que fueran, también, los propios centros educativos los que realizaran una verdadera labor de concienciación y educación en principios y valores *“que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación, la educación para la prevención de los conflictos y para la resolución pacífica de los mismos, así como la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y*

social y el desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”, tal como expresamente se hizo constar en el texto del Decreto 19/2007, de 23 de Enero, por el que se adoptaron medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos.

Contando ya, afortunadamente, con las normas necesarias y con la implicación efectiva de todos los componentes de la comunidad educativa, hoy podemos decir que, sin perjuicio de que se sigan produciendo episodios de esta naturaleza, en todos existe la conciencia de la importancia de la labor de prevención y corrección de las conductas que atentan contra el clima de pacífica convivencia que ha de reinar en los centros docentes.

Si bien, como decimos, cada vez son menos las quejas que evidencian graves o muy graves episodios de violencia escolar, señalaremos tres expedientes que, precisamente por su gravedad, fueron incoados de oficio por esta Institución: **queja 12/661**, **queja 12/5890** y **queja 12/6444**.

Así pues, en la prensa de los primeros días del mes de Febrero de 2012, pudimos leer que por parte de la Fiscalía de Menores se estaba llevando a cabo una investigación como consecuencia de una denuncia según la cual dos alumnos menores de un colegio concertado de Sevilla, habrían podido incurrir en un presunto delito de abuso sexual cometido sobre otro menor.

Por su parte, también indicaba la noticia que la Delegación Territorial de esa misma provincia había confirmado la incoación de un expediente sancionador por estos mismos hechos ya que, según parecía, según las fuentes consultadas por uno de los Diarios que se hacía eco de la noticia, los supuestos agresores, alumnos de 6º de Primaria y 1º de ESO, habrían incurrido en abusos prolongados en el tiempo contra otro alumno, también de 1º de ESO, que podría sufrir algún tipo de merma en sus facultades mentales.

Como no podía ser de otro modo, en aras de conocer con mayor detalle los hechos sucedidos, así como, en su caso, las medidas que hubieran sido adoptadas por parte de la Dirección del centro docente y por parte de la Delegación Territorial de Sevilla, incoamos de oficio la **queja 12/661**, solicitando informe de ésta última.

Así pues, en su respuesta, el organismo autonómico provincial nos informó de que, conocidos los supuestos hecho por parte del centro docente, su Director comunicó al Servicio de Inspección, la que indicó que, como medida cautelar, los presuntos agresores debían no asistir al centro durante 30 días, período en el que se instruiría el expediente incoado a los presuntos agresores.

Finalmente, tras la instrucción del procedimiento, se había propuesto por parte de la profesora encargada de la misma la imposición de la medida de cambio de centro, procediéndose desde el mismo Servicio a realizar cuantas gestiones fueran necesarias para asignar nuevos centros docentes, lo que así se hizo.

Por su parte, y en cuanto al alumno afectado, a su familia se le había ofrecido la posibilidad de cambiarlo también de centro docente por si lo consideraban beneficioso para el menor, manifestándose por su parte que no lo consideraban necesario dada las medidas que ya se habían adoptado.

Por último, en el informe también nos indicaron que, además del cambio de centro, se habían llevado a cabo diferentes medidas de atención con los tres alumnos

implicados a través de los orientadores-psicólogos de los centros –incluyéndose a los receptores-, y del Equipo Provincial de Orientación Educativa.

Teniendo en cuenta, pues, la información anterior, considerando que por parte de la Administración educativa se habían llevado a cabo todas las actuaciones que habían sido oportunas para proteger los derechos del menor afectado, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Por su parte, los motivos que dieron lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/5890**, fueron que a mediados del mes de Octubre de 2012, diversos medios de comunicación, tanto de ámbito provincial como nacional, se venían haciendo eco de la noticia de la detención de dos alumnas de un Instituto de una localidad de Huelva como consecuencia de una denuncia presentada contra ellas por el presunto acoso continuado al que habían estado sometiendo a otra compañera durante los últimos cuatro años.

De este modo, pudimos conocer que la presunta víctima, de 16 años, estuvo sometida, presuntamente, a *“acoso constante, humillaciones y trato vejatorio”* durante todo ese tiempo, habiendo tenido que recurrir sus progenitores a que la menor recibiera ayuda psicológica por la situación emocional y anímica en la que se encontraba, no queriendo ni siquiera salir sola a la calle los fines de semanas ante el temor de encontrarse con sus, igualmente, presuntas acosadoras.

Por su parte, según las noticias aparecidas, mientras que desde el centro docente se aseguraba que, si bien se tenía conocimiento de la actitud de las detenidas y que por ello, aplicando el protocolo habitual, se les llamó la atención a pesar de que la mayoría de los hechos se producían fuera del ámbito y horario escolar, sin conseguir ningún resultado positivo, otras fuentes indicaban que, muy al contrario, la víctima era blanco constante de vejaciones *“sumamente humillantes”* en el mismo centro docente y en presencia de sus compañeros, así como, también, fuera de sus instalaciones.

Por esta razón, se indicaba en los distintos rotativos, en aras de poder aclarar las circunstancias en las que se habían producido los hechos objeto de denuncia por parte de esa Delegación Territorial se había abierto una investigación para recabar todos los datos que fueran preciso.

Una vez más, ante la gravedad de los hechos que se narraban, consideramos procedentes solicitar información al organismo mencionado para que nos facilita información directa y fidedigna de qué actuaciones de investigación se estaban llevando a cabo, conclusiones a las que dieran lugar y qué medidas se adoptarían, en su caso, para depurar las responsabilidades en las que hubiera podido incurrir el centro educativo al respecto de unos hechos que se habían prolongado en un espacio temporal tan dilatado.

En su respuesta, además de informarnos de determinados aspectos personales, familiares y académicos de las tres alumnas implicadas, se nos indicaba, resumidamente, que el centro docente no había tenido ni el más mínimo indicio ni manifestación directa o indirecta de que se hubiera estado produciendo un supuesto de acoso escolar.

Por el contrario, decía el informe, cuando el centro docente tuvo que intervenir con respecto a las alumnas implicadas por problemas académicos, de absentismo, de conducta, familiares o de cualquier otra naturaleza, lo había hecho diligentemente por medio de los procedimientos correspondientes y por parte de los responsables del mismo, por lo que, en definitiva, al centro docente no se le podía recriminar la no adopción de las medidas

que, supuestamente, tenía que haber adoptado para evitar unos hechos que, como decían, no se habían producido dentro del ámbito educativo.

Por nuestra parte, y no teniendo elementos de juicios que nos hicieran dudar de la veracidad de la información facilitada por parte de la Administración implicada, dimos por concluidas nuestras actuaciones, confiando en que por parte del Juzgado competente se aclarara la cuestión que había sido sometida a su conocimiento.

Como último ejemplo de queja que afecta a un supuesto caso de acoso escolar, comentamos la **queja 12/6444**.

En este caso, en el mes de Noviembre pasado, pudimos leer en la prensa una noticia relativa a una denuncia interpuesta por la familia de un menor de 13 años que, presuntamente, podía estar sufriendo acoso por parte de unos compañeros desde hacía más de un año.

Según señalaba el periódico, ante la pasividad mostrada por la Dirección y equipo docente del colegio concertado en el que se encuentra matriculado el menor en la ciudad de Córdoba, la familia había decidido presentar una denuncia ante la Policía Local y ante la Policía Nacional de esa capital, de modo que en dicha denuncia se ponía en conocimiento de dichas autoridades el trato vejatorio y los insultos al que estaba siendo sometido el alumno, el que había tenido que recibir tratamiento psicológico y psiquiátrico debido al daño emocional que le ha provocado esta situación.

Así mismo, también a través de otra noticia, conocimos que la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba, nada más tener conocimiento de los hechos –los que hasta el momento de la presentación de la denuncia y su publicación en prensa no habían sido puestos en su conocimiento ni por parte de la familia ni por parte de la Dirección del centro docente- había abierto una investigación para conocer todos los datos precisos que afectaban a la cuestión planteada y adoptar, en su caso, las medidas que fueran necesarias para evitar que se siguiera produciendo la situación y proteger la integridad física y emocional del menor.

Por su parte, desde la Dirección de la congregación religiosa titular del centro docente, se había mostrado la intención de adoptar la “medidas judiciales” que fueran precisas para salvaguardar el buen nombre de la Institución y de sus trabajadores, ya que, según manifestaba, la denuncia presentada estaba llena de inexactitudes e interpretaciones interesadas que no se correspondían con la realidad.

En esta ocasión, en respuesta a nuestra solicitud de información, desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba se nos ha indicado que, debido a que como consecuencia de la denuncia presentada por parte de la familia del alumno menor presuntamente víctima de acoso, desde la Fiscalía de Menores de Córdoba se han abierto Diligencias Preliminares, en virtud del principio de prejudicialidad penal, las actuaciones administrativas han quedado suspendidas hasta tanto se dicte la correspondiente resolución en sede judicial.

Por lo tanto, y por ese mismo motivo, en aplicación del artículo artículo 17.2 de la Ley reguladora de esta Institución (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre), por el que se dispone que *«el Defensor del Pueblo Andaluz no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese por persona interesada demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional»*, también hemos de dar por concluidas nuestras actuaciones, si bien

informaremos a la Delegación Territorial de nuestro interés en conocer, en su día, el contenido de la resolución judicial correspondiente.

2. 1. 3. 2. Administración educativa: Servicios Complementarios.

Algunos de los problemas suscitados en materia educativa como consecuencia de la adversa situación económica por la que atravesamos, lejos de encontrar solución, se han visto agravados a lo largo del ejercicio 2012.

Como hemos señalado en otros apartados de esta Memoria, un importante número de conflictos surgen por los impagos de la Administración de sus obligaciones por falta de liquidez, dando origen a reclamaciones de los acreedores que se resuelven cuando se abonan las cantidades adeudadas, y ello sin perjuicio de los daños y perjuicios que esta realidad les ocasiona. En muchas ocasiones se han visto obligados a pedir ayuda a las entidades bancarias para poder continuar con la actividad. Unas entidades que si bien en principio eran receptivas a acceder a estas solicitudes, en los últimos meses han cambiado su política y vienen mostrando su negativa a prestar el dinero. Lo que antes era una garantía de cobro para los bancos, esto es, ser acreedor de una deuda con la Administración, ha dejado de serlo.

Ciertamente, las dificultades de liquidez que afecta a la Comunidad Autónoma de para hacer frente a los compromisos que derivan de sus obligaciones tienen una especial incidencia en aquellos casos en los que el débito se soporta por las empresas que vienen desarrollando sus servicios en el ámbito educativo, hasta el punto de cuestionarse la posibilidad de cerrar o cancelar el servicio o programa que vienen prestando. Y ello sin olvidar, por un lado, a los trabajadores y trabajadoras de estas empresas a los que se les retrasa el pago de las nóminas correspondientes, y por otro, a los usuarios, porque estas circunstancias pueden revertir en el deterioro de la calidad de los servicios a prestar

Pues bien, las empresas dedicadas a las actividades escolares complementarias (aula matinal, actividades extraescolares y comedor escolar) se han visto afectadas por esta problemática, demandando la colaboración de la Institución para solventar el problema **(queja 11/5389)**.

A juicio de las personas reclamantes, se ha producido un importante detrimento en la calidad de estos servicios como consecuencia de la bajada de los precios públicos ofertados por la Administración educativa, circunstancia que ha propiciado también la precariedad laboral de los trabajadores. En este contexto, indican que el sector no sólo ha frenado bruscamente su crecimiento con una mínima incorporación de nuevos servicios o ampliación de los mismos, sino que ha sufrido un fuerte detrimento, y una pérdida del valor adquirido en años atrás principalmente para los trabajadores y las empresas, con un retroceso de casi un 25% de los precios ofertados en estos servicios.

Extensa y prolija ha sido la tramitación de esta queja por la información contradictoria entre la aportada por la Administración y los reclamantes. Es así que desde la primera se anunció que los retrasos en el calendario de pagos de Ente Público de Infraestructuras y Servicios Educativos fueron regularizados en Julio de 2011, de forma que en aquella fecha –Octubre 2011- no se encontraba pendiente de pago ninguna cuantía aprobada y presentada en tiempo y forma. Añadía dicho organismo que la demora en la presentación de las correspondientes liquidaciones, hacía inviable el abono por no disponer de los correspondientes documentos justificativos que han de aportar las propias escuelas.

En clara contradicción con estos datos, la entidad reclamante negaba que la Administración educativa les hubiese abonado determinadas partidas y servicios por mensualidades correspondientes al curso escolar anterior, esto es, 2011-2012. Esta circunstancia –de la que se venía venido haciendo eco los medios de comunicación sociales había llevado a plantearse la posibilidad de suspender los servicios que gestionan hasta tanto no se abonara la deuda –ascendente en aquel momento a 19.569.490,50 de euros- y ello conforme a las previsiones contenidas en la Ley de Contratos del Sector Público.

Además, en esta fase de la tramitación del expediente, se nos traslada por la entidad de referencia la inquietud de los empresarios y empresarias del sector por la decisión de la Consejería de suspender la vigilancia de los centros escolares contratada para la jornada de tarde. Dicha supresión, a su juicio, plantea una importante cuestión acerca de sobre quién recae la responsabilidad de la seguridad del alumnado en dicho periodo de tiempo, coincidente precisamente con la realización de las actividades extraescolares, programas de acompañamiento o escuelas deportivas. De este modo, dicha circunstancia puede originar, en su criterio, que muchos centros escolares acuerden no abrir sus puertas en horario de tarde y, por consiguiente, sea inviable la realización de las actividades señaladas.

Así las cosas, demandamos nueva información a la Consejería de Educación quien confirmó – en Octubre de 2012- el abono de la práctica totalidad de las cantidades adeudadas a las mencionadas empresas, y por lo que respecta a la inquietud expresa por los reclamantes -y plenamente compartida por esta Institución- sobre la seguridad del alumnado en la jornada de tarde, periodo de tiempo en el que se desarrollan las actividades extraescolares, por la supresión del servicio de vigilancia, señaló que en los contratos para la prestación de tales actividades, suscritos entre la dirección de centros y los empresarios, se contempla que el contratista se hace responsable de control de acceso y de la correcta utilización de las instalaciones en el horario y durante el periodo de tiempo en que se realice la actividad.

Nadie puede poner en duda el esfuerzo de la Administración educativa para hacer frente al cumplimiento de sus obligaciones en una época de contención de gasto y de graves problemas de liquidez, de igual modo que aplaudimos su disposición para poner término a estas realidades que, en ocasiones, han creado un importante malestar en la comunidad educativa.

No obstante lo cual, una Institución que tiene encomendada la misión de velar por los derechos de la infancia y adolescencia, como es el Defensor del Pueblo Andaluz, también Defensor del Menor, no puede quedar impasible ante este escenario y debe dar la voz de alarma, como así lo ha venido haciendo desde que comenzó la crisis económica. Es por ello que en estas situaciones no podemos por menos que ofrecer a las personas que acuden a nosotros en demanda de ayuda y atención una decidida postura de solidaridad y compromiso.

Ante esta tesitura hemos demandado de la Administración educativa un esfuerzo adicional para cumplir con sus obligaciones económicas y, en la medida de lo posible, que se adopten aquellas otras medidas necesarias para evitar que estas situaciones se vuelvan a producir. En todo caso, nos parece fundamental que mientras se persistan las situaciones de impago, se informe a los acreedores de las razones de los mismos, de la evolución de la situación, de las previsiones de liquidación de las deudas, también de cualquier incidencia que suponga un cambio en el calendario de los plazos previstos.

Continuando con este apartado relativo a los servicios complementarios, pasaremos a realizar un breve análisis de distintas quejas tramitadas en el año 2012 en las que se planteaban otras cuestiones relacionada con el servicio de comedor escolar.

Así en la **queja 12/5657**, iniciada de oficio, en la que se trata la problemática referida a la carencia de servicio de comedor escolar en varios centros de la provincia de Jaén. Efectivamente, tuvimos conocimiento por los medios de comunicación de la situación por la que atravesaba el alumnado de cinco colegios de Jaén capital, ante la carencia de servicio de comedor escolar desde principios del presente curso 2012-2013. Según se denunciaba en dicho reportaje, los padres y madres del alumnado de los centros públicos afectados, cuando el 10 de Septiembre llevaron a sus hijos e hijas al colegio se encontraron con la sorpresa de que los pequeños no disponían del servicio de comedor, aunque esta situación afectó a otros muchos progenitores porque el comedor escolar de estos centros acogía también a alumnado beneficiario de tres colegios concertados de la zona.

A partir de ese día las reuniones entre responsables políticos y técnicos de las Administraciones autonómica y local se habían sucedido en aras a encontrar la solución más ventajosa para todas las partes, pero después de un mes el problema continuaba, aunque la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Jaén trabajaba de manera intensa para llegar a una solución, que no era fácil.

Todo este conflicto, al parecer, se remontaba a meses atrás cuando el Ayuntamiento de Jaén anunció, tal y como establece el convenio firmado con el anterior equipo de Gobierno y la Junta de Andalucía, que cesaba en la prestación del servicio de comedor a los centros, para que pasara a asumirlo la Consejería de Educación. El problema era que, cuando comenzó el curso el alumnado no disponía de comedor, por lo que, tras la denuncia de los padres y madres, ambas Administraciones se pusieron a trabajar conjuntamente.

La respuesta definitiva debería haber llegado ya, si no fuera porque a finales del mes de Septiembre, cuando los técnicos de la Junta de Andalucía visitaron las instalaciones, comprobaron que no había mobiliario ni dotaciones suficientes para poner en marcha el servicio de comedor en los citados colegios.

Por último, se afirmaba en el reportaje en cuestión que, mientras tanto, los padres y madres afectados continuaban haciendo lo imposible para poder atender a sus hijos de 14.00 a 16.00 horas, ya que muchos de ellos trabajaban, y otros no disponían de recursos, por lo que veían en estos comedores una ayuda social, más que un servicio extraescolar.

Tras recibir el informe interesado de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Jaén se comprobó que el problema planteado se había resuelto satisfactoriamente, ya que, tal y como se afirmaba en el informe, dado que los comedores de los centros de Jaén capital en los que se produjo la carencia del servicio eran comedores sociales, cuya financiación y gestión era asumida por el Ayuntamiento de dicho municipio desde el año 1992, era evidente que la información publicada en prensa no era veraz, y por tanto, la competencia en la prestación de dicho servicio no era de la Consejería de Educación, sino de ámbito municipal.

Por tanto, no nos hallábamos ante la carencia de un servicio complementario de la enseñanza que hubiera de ser prestado por los órganos competentes de la Junta de Andalucía en cumplimiento del Decreto 137/2002, de 30 de Abril, de apoyo a las familias

andaluzas, y posterior Orden de 3 de Agosto de 2011, modificada por Orden de 31 de Julio de 2012, por la que se regulan los servicios complementarios en el ámbito educativo.

No obstante lo anterior, del referido informe emitido por dicha Delegación Territorial igualmente se deducía que, ante el problema generado por el abandono del servicio social de comedor por el Ayuntamiento de Jaén en estos centros escolares, causando un grave perjuicio para el alumnado y los padres y madres, tras la celebración de distintas reuniones entre los representantes de distintas Administraciones y con la finalidad de atender las necesidades de conciliación familiar y laboral de los progenitores afectados, se procedió a otorgar a los cuatro centros públicos afectados el servicio complementario de la enseñanza de comedor escolar. Este servicio se habían podido ofertar tras la modificación de la planificación educativa aprobada por la Dirección General de Planificación y Centros con fecha 19 de Octubre de 2012, quedando desde entonces garantizados los derechos de los menores y de sus familias durante todo el curso escolar 2012-2013.

En relación con este servicio, también señalamos la **queja 12/381** relacionada con la discrepancia de una madre de familia con la denegación de la bonificación de la plaza de comedor en un colegio público de Córdoba, por no haberla solicitado en plazo, ante la, según alegaba, falta de información por parte del centro educativo de los plazos y formas de presentación de dicha solicitud. La queja fue admitida a trámite solicitando información preceptiva a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba.

En su respuesta, dicha Administración nos indicaba que con la entrada en vigor de la Orden de 3 de Agosto de 2010, por la que se regulaban los servicios complementarios de la enseñanza de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos, así como la ampliación de horario, el curso 2011-2012 había sido el primero de total aplicación. La admisión y bonificación en los servicios complementarios (comedor, aula matinal y actividades extraescolares) que anteriormente se realizaba con la presentación de una única solicitud ahora se había desdoblado en dos actos diferenciados (admisión y luego bonificación) y diferidos: en un primer momento, en el mes de Junio coincidiendo con el plazo de matriculación se debía solicitar la admisión a dichos servicios a través del Anexo II, y posteriormente, entre el 1 y 7 de Septiembre se solicitaba la bonificación con el Anexo V.

La finalidad de este cambio era que los ingresos de la unidad familiar que se tuviesen en cuenta fuesen los del período impositivo inmediatamente anterior, pues la obligación que impone la Orden de 3 de Agosto de 2010 de que el plazo de presentación de la renta estuviera vencido a la fecha de la solicitud, daba lugar a que anteriormente cuando se presentaba en Junio la solicitud única (admisión y bonificación), la renta a utilizar fuese la de dos años atrás porque el plazo de la renta no había finalizado (hasta el 30 de Junio está abierto).

Así resultó que un grupo de familias que si fueron admitidas en plazo, llegado el momento de la presentación del Anexo V, es decir, el de solicitud de bonificación, no lo presentaron, entre ellas las que se ha dirigido a esta Defensoría, alegando falta de información del centro y desconocimiento en cuanto a que debían realizar este trámite, solicitando, seguidamente, la posibilidad de presentación del Anexo V, aún fuera de plazo.

La respuesta de la Administración se ciñó a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, con respecto a la obligatoriedad en el cumplimiento de los plazos en los trámites administrativos que afectan, tanto a la Administración como a los administrados solicitantes. El plazo para solicitar la bonificación se recoge en el artículo 22.3 de la Orden de 3 de Agosto de 2010: «La bonificación que pudiera corresponder deberá

solicitarse del 1 al 7 de Septiembre de cada año en el modelo que, como Anexo V, acompaña a la presente Orden».

También se contestó a la alegación de falta de información por parte del centro como justificación de la no presentación en plazo del citado Anexo V que, de la obligación de las Delegaciones Provinciales de información a los distintos sectores de la comunidad educativa (Disposición adicional séptima de la Orden de 3 de Agosto de 2010) es buena muestra las distintas actuaciones de información del centro, tales como publicación en el tablón de anuncios, remisión por correo ordinario y electrónico a las familias), y que la mayoría de las familias del centro (más de 200 en total) sí solicitaron la bonificación en plazo con la presentación del citado Anexo V.

Por otra parte, las especificaciones de este centro: ubicación, familias a las que atienden, así como la posibilidad de incremento de comensales, fueron las que motivaron la autorización de la Consejería de Educación para la ampliación de plazas de comedor a aquellos solicitantes que no fueron admitidos en Junio por falta de plazas disponibles (hasta un total de 70 comensales más).

Para que estos nuevos admitidos se pudieran incorporar al servicio de comedor el día 2 de Noviembre, se les dio un plazo en Octubre para la presentación del Anexo V, por cuanto no tuvieron posibilidad de presentarlo en plazo por no encontrarse admitidos. Ésta era la justificación de la apertura de este plazo en el mes de Octubre, sin que con ello se diera un trato distinto del que tuvieron otros que se dirigieron a esta Institución en el año 2011 con similar pretensión, pues también dispusieron de un plazo extraordinario de presentación.

A la vista del contenido de dicho informe solo cabía concluir que la actuación de la Administración educativa había sido correcta, no apreciándose la existencia de irregularidades, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En otras ocasiones, el problema que se suscita va referido a la insuficiencia de plazas en el servicio de comedor. De todas ellas destacamos las 5 quejas en las que demandaban los afectados la ampliación del número de plazas ofertadas en dicho servicio en un colegio público de Málaga.

En este sentido, la representante de la AMPA del centro en cuestión manifestaba su preocupación por considerar la existencia de un grave problema en dicho centro, ya que había un listado de más de 100 alumnos en situación de suplencia o lista de espera, para acceder al servicio de comedor. Según alegaban, el número de plazas de comedor depende entre otros parámetros del número de alumnos matriculados en el centro, y se daba la circunstancia de que ese año el número de plazas de comedor no había variado con respecto a las del curso anterior, a pesar de la ampliación de las nuevas líneas en el colegio, lo cual significaba que no había concordancia entre las plazas de comedor disponibles y número real de alumnos matriculados en este centro.

Ante la falta de respuesta por parte de la Administración a sus peticiones, nos hacían llegar sus quejas solicitando la ayuda de esta Institución, y afirmaban: *“Somos conscientes de que aquellos alumnos cuyos padres presenten dos certificados tengan carácter preferente de acceso al servicio de comedor, si no fuese porque dicho requisito se solicita en el mes de Junio, lo cual deja fuera de opciones a aquellos alumnos cuyos padres sean interinos, por no hablar de casos de familias mono-parentales o aquellas en las que encontrándose algún miembro en situación de desempleo buscando trabajo, éste les llegue en cualquier momento. Como madre afectada y secretaria del AMPA de dicho colegio*

hemos hecho un escrito y recogido firmas y las hemos entregado en Delegación. Ruego nos ayude en tan grave situación”.

Por ello, solicitaban que se concediese a este colegio una ampliación de las plazas del servicio de comedor para el presente año lectivo a la mayor brevedad posible, y una aclaración de los criterios de baremación adoptados para la elaboración del listado de alumnos suplentes al servicio de comedor, por si existía derecho de modificación de dichos criterios en caso de que se produjese un cambio de las circunstancias laborales de los solicitantes. Estamos a la espera de recibir la información oportuna acerca de la decisión adoptada por la Delegación Territorial.

En otro orden de cosas la necesidad de que los centros escolares cuenten con los servicios de comedor, transporte escolar, aula matinal y actividades extraescolares como medios imprescindibles para hacer realidad la conciliación de la vida familiar y laboral, es una idea extendida y entendida por todos, habiendo dado lugar, incluso, a que esta reivindicación, apoyada en un principio desde las organizaciones de padres y madres de centros concertados ubicados en zonas con un bajo nivel de renta, se haya hecho extensible a que estos servicios complementarios, y las correspondientes ayudas económicas a las familias para costearlos, sean un derecho regulado también para el alumnado de centros privados sostenidos con fondos públicos.

Por ello, con fecha 31 de Mayo de 2007 se firmó un acuerdo entre la Consejería de Educación y las Confederaciones de Asociaciones de padres y madres de alumnos de la enseñanza privada concertada, para mejorar el funcionamiento de los centros docentes y la corresponsabilidad de las familias en relación con los mismos, estableciéndose en el apartado 5º de dicho acuerdo, el establecimiento de ayudas para los servicios de transporte, comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares en función de los ingresos de la unidad familiar del alumno o alumna, en los mismos términos y cuantías a los existentes para el alumnado escolarizado en centros públicos. Dicho Acuerdo entró en vigor a partir de la publicación de la Ley 17/2007 de Educación de Andalucía.

Precepto importante es el artículo 123 del referido acuerdo, sobre gratuidad de servicios complementarios, donde se preveía la gratuidad del transporte escolar en el caso de desplazamiento de alumnado a centros fuera de su localidad de residencia.

El desarrollo y puesta en funcionamiento de las medidas del referido acuerdo, han contado con el margen temporal de un cuatrienio, es decir, del año 2008 al 2012, por lo tanto, su contenido en este momento tiene que ser ya una realidad normativa, no sujeta a discusión. No obstante, antes del vencimiento de ese plazo, ya se regularon cuestiones de especial interés, como lo dispuesto en el Decreto 287/2009, de 30 de Junio, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los centros sostenidos con fondos públicos.

Esta norma reconoció el derecho al transporte gratuito al alumnado de segundo ciclo de Educación infantil, Educación primaria, Educación especial, Educación secundaria obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional Inicial, y extendió este servicio a los centros docentes concertados, logrando así ver cumplida una importante reivindicación de esas comunidades educativas.

Esta norma por tanto, viene a hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del Derecho a la Educación que estipula el artículo 80.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, al establecer que las Administraciones Públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos

económicos y los apoyos precisos para ello. Y así lo establece como finalidad al garantizar en su artículo 2 la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación.

Tras estas apreciaciones, debemos hacer mención a las quejas que se han tramitado a lo largo del año 2012 sobre problemas relacionados con el servicio de transporte escolar.

En primer lugar, citamos la **queja 12/5191**, iniciada de oficio, en la que se denunciaba la situación en la que se encontraban 28 alumnos y alumnas discapacitados escolarizados en un centro de Educación especial de la provincia de Almería, al no haberse puesto en marcha al inicio del curso el servicio de transporte escolar adaptado que venía ofreciéndoles la Administración educativa, para su desplazamiento desde los municipios donde vivían hasta Almería capital donde estudiaban y residían de lunes a viernes.

Según se indicaba en el reportaje periodístico, en el que basábamos nuestra actuación, desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Almería se había reconocido que el servicio todavía no había sido puesto en marcha al parecer por algunos problemas burocráticos, aunque se estimaba que sería activado en pocos días. Con la supresión del servicio de transporte escolar, algunos alumnos afectados no habían podido acudir al centro, ni luego a la residencia escolar donde vivían durante la semana, ya que, como aseguraba una de las madres afectadas, había familias que no podían costear el transporte adaptado o no podían dejar el trabajo para llevar a sus hijos hasta la capital.

Tras recibir la información solicitada de la referida Administración educativa, pudimos comprobar que el problema planteado se había resuelto satisfactoriamente, ya que, valorando principalmente la situación socio-económica de las familias del alumnado interno en la residencia escolar en cuestión, y aunque se trataba de una medida con carácter de excepcionalidad, desde la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes se comunicó a la Dirección General de Planificación y Centros la relación del alumnado de dicha residencia que precisaba la utilización del servicio de transporte escolar desde sus domicilios al centro, y viceversa, para que autorizase al Ente Público de Infraestructura y Servicios Educativos la contratación de los medios necesarios.

Una vez autorizado dicho servicio, en Octubre de 2012 se pudo iniciar el transporte, al que se acogieron aquellos alumnos y alumnas que ya hicieron uso del mismo en cursos anteriores.

En relación con este mismo servicio de transporte escolar, podemos destacar también, las quejas siguientes:

- **Queja 12/6277**, en la que una madre planteaba el problema que se le había presentado, ante la denegación del servicio de transporte escolar solicitado para su hijo de 10 años de edad, afectado de un Trastorno de Autismo, y escolarizado en un centro de Educación especial de Málaga. Manifestaba se habían trasladado a una vivienda que les había adjudicado una obra social en un municipio de Málaga y que tenía dos niños, uno con autismo y con una minusvalía del 57%, y con dictamen de escolarización para acudir a un centro de educación especial.

En el centro en el que estaba escolarizado en base a dicho dictamen evolucionaba favorablemente, pero el problema suscitado era que el niño no disponía de un servicio de transporte escolar con ruta que le llevase al centro, situado a 30 kilómetros de su lugar de residencia. Ante ello, la interesada nos indicaba haberse dirigido por escrito a la Consejería de Educación, no habiendo recibido respuesta, y se lamentaba con preocupación por el hecho de que su hijo no pudiera acudir a clase, ya que para colmo no

disponía de un vehículo para poder trasladarlo. Una amiga les había prestado uno desde hacía casi tres meses, pero eso no era solución. Además, en la familia los únicos ingresos que entraban era la ayuda familiar que cobraba el marido de 426 euros al mes, comentando que en gasolina se iban unos 260 euros, por lo que *“no nos queda para vivir y poder alimentar a nuestros hijos”* –afirmaba-.

La única explicación que les daban desde la Administración era que trasladar una parada hasta su municipio era un gasto muy elevado para un solo alumno, y por ello solicitaba la intervención de esta Institución ante la Administración educativa, al objeto de poder conseguir una solución al problema descrito.

- **Queja 12/5392 y queja 12/703**, en las que se planteaba un tema que se ha repetido en otras denuncias de padres y madres, cual es la denegación del servicio de transporte escolar a alumnado que se escolariza en centros no adscritos, en este caso, tras un cambio de domicilio.

Es especialmente frustrante y entristecedor comprobar que en la mayoría de los casos las rutas de transporte solicitadas están creadas y operativas, y el autobús escolar tiene su parada muy cerca del lugar de recogida del alumno solicitante, y lo que es peor, lleva plazas vacantes. En estos casos hemos indicado siempre que estimamos que aceptar este tipo de pretensiones no genera coste alguno a la Administración, y si un gran beneficio a los menores de estas familias.

De ahí que, aprovechando la realización de este nuevo Informe Anual, nos vemos nuevamente en el deber de insistir en la consideración de que esta Institución sigue estimando la conveniencia de que la propuesta que plantean algunos padres de alumnos se contemple con menor rigurosidad y si con una mayor sensibilidad, por cuanto que, sobre todo, se realizan en interés de los menores y siempre, claro, que no ocasione ningún coste adicional a la Administración pública.

Así las cosas, hemos de indicar que por las quejas que tramitamos se viene constatando que la Consejería de Educación, en estricta aplicación de la legalidad vigente en el Decreto 287/2009, de 30 de Junio, que regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado, entiende que debe primar la cercanía del domicilio al centro escolar para favorecer el desplazamiento diario del alumnado, y en ese sentido están produciéndose todas respuestas que se vienen recibiendo en casos similares de solicitud de gratuidad de este servicio complementario.

Por lo tanto, la exclusión del servicio gratuito de transporte escolar a los alumnos domiciliados en un municipio y matriculados en un centro no adscrito al cambiar de nivel educativo, será todas luces una medida justificada en base a la racionalización de los recursos públicos, pero, a nuestro juicio, ha pasado a convertirse en una decisión burocrática, fuera de lógica en muchas ocasiones y producto de una interpretación restrictiva de lo establecido en el antes citado Decreto 287/2009, de 30 de Junio.

Hemos de recordar que la Ley de 17/2007, de 10 de Diciembre de Educación de Andalucía (LEA) en su artículo 123, apartado 1, dispone que la prestación del servicio complementario de transporte escolar será gratuita para el alumnado que curse la enseñanza básica y esté obligado a desplazarse fuera de su localidad de residencia por inexistencia en la misma de la etapa educativa correspondiente.

Por ello, y aunque estas actuaciones administrativas puedan ser jurídicamente correctas, entendemos que la Administración debe hacer una interpretación menos restrictiva, pues las razones aducidas por la Administración educativa para no reconocer el

derecho al transporte escolar en estos supuestos, es que este servicio se proporciona sólo en el caso de la escolarización del alumnado en el centro que le corresponda, según la asignación territorial que tiene establecida la Consejería de Educación, y por lo tanto, aquellos que opten por centros distintos a los asignados, de acuerdo con esta distribución territorial, no tendrán derecho al servicio.

Como decimos, es un argumento que puede ser entendible y asumible en el caso de las enseñanzas obligatorias que son idénticas en todos los centros educativos, tal y como ocurre con la Educación primaria o la Educación secundaria Obligatoria, pero en el caso Bachillerato, de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), o de Formación Profesional Inicial, que contemplan distintas modalidades educativas no son las mismas en todos los centros educativos.

Por esa razón, el cambio de centro debería aceptarse siempre que esté motivado por la elección de una especialidad concreta del alumnado no existente en el centro asignado, ya que, en otro caso, estamos negando la posibilidad de elección de un perfil formativo acorde con la vocación y las inclinaciones personales de la persona.

Entendemos que, al menos, no se debe dar el mismo trato normativo a estos estudios con respecto a los obligatorios, puesto que no es equiparable el cambio de centro para cursar una modalidad concreta de Bachillerato o PCPI no existente en el centro asignado, que hacerlo para cursar una modalidad idéntica y común a todos los institutos de Andalucía, como es la de la Educación secundaria obligatoria.

Por lo que se refiere a las actividades extraescolares, hemos de tener en cuenta que como servicio educativo complementario están plenamente garantizadas para todo el alumnado que lo solicite y cumpla los requisitos mínimos exigidos, con el pago de sus correspondientes precios públicos queremos aprovechar este espacio para informar de uno de los retos de futuro existentes relacionado con esta cuestión, cual es garantizar, en igualdad de condiciones, el acceso a las actividades extraescolares del alumno o alumna con discapacidad ya que, a pesar de su carácter “extraescolar”, estas actividades tienen un importante componente educativo y, correlativamente, una función educativa específica.

Traemos a colación en este punto la **queja 12/7181**, presentada por la madre de una alumna con una discapacidad física que le exigía ir en una silla de ruedas, basada en que el colegio en el que estaba escolarizada había puesto múltiples inconvenientes para que la niña fuera a una viaje de estudios, argumentando la existencia de barreras arquitectónicas en el lugar de destino, o la necesidad de sufragar los gastos de una persona que la acompañara para ayudarla en sus posibles limitaciones.

Contradictorias resultaron las versiones de la reclamante con la ofrecidas por el centro escolar para quien su postura había sido de absoluta colaboración con la menor, aportando soluciones a las distintas incidencias suscitadas con el viaje. Se argumentaba también la disposición del personal del centro a ayudar a la alumna y a la familia en este proyecto.

Con independencia de la imposibilidad de clarificar lo realmente ocurrido en la organización del evento, lo cierto es que en la celebración de estas actividades surgen determinadas cuestiones no exentas de polémicas y cuya resolución depende de que el alumno o alumna afectado pueda participar o no en aquella.

Por ello nos ha parecido oportuno que la Administración educativa estudie la viabilidad de elaborar un protocolo de actuación general que establezca unas pautas generales y comunes para la realización de actividades extraescolares del alumnado con

necesidades específicas de apoyo educativo, en especial por lo que respecta al personal que debe acompañar al alumno para socorrerlo en sus limitaciones y los gastos que ocasiona este servicio.

Somos concientes de la complejidad de esta propuesta. Por un lado, entre este tipo de alumnos se incluyen una gran variedad de situaciones dependiendo de diferentes tipos y grados de capacidades personales de orden físico, psíquicos, cognitivo, sensorial, y dentro en cada una de ellas se dan una infinidad de casos distintos (deficiencias motóricas, visuales o auditivas; altas capacidades; alumnado inmigrante; de compensación educativa, entre otras). Además de ello, debemos tener presente el principio de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los centros docentes legalmente reconocido. La existencia de este protocolo, ¿supondría una intromisión dicho principio?. Nuestra respuesta ha de ser necesariamente negativa.

Ciertamente el margen de autonomía de los centros es bastante amplio, lo que le faculta para establecer el modo de organización, entre otras, de las actividades extraescolares. Pero dicho margen no es ilimitado y deberá tener en cuenta las características personales, sociales y culturales del alumnado y sus necesidades. De acuerdo con ello, el modo en que se organicen las mencionadas actividades debe orientarse a conseguir el máximo aprovechamiento y plena integración del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Por ello, más allá de las diferencias entre centros fundamentadas en su autonomía, deberían existir unas normas comunes que establezcan el procedimiento a seguir y las responsabilidades de las personas que han de acompañar, en su caso, al alumnado en la realización de la actividad, evitando con ello dejar el asunto en manos de la buena disposición personal de los profesionales del centro educativo.

Actualmente estamos expectantes, pues esperamos el pronunciamiento de la Administración educativa a esta cuestión tan especial y novedosa, que puede abrir un nuevo camino en la lucha por la desaparición de desventajas sociales al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, y en definitiva, contribuir a su mayor integración en esta parcela igualmente perteneciente al ámbito educativo como son las actividades extraescolares.

2. 1. 4. Equidad en la Educación.

Una sociedad sensibilizada con las situaciones de desigualdad y comprometida con el principio de integración en la diversidad, demanda la existencia en un sistema educativo con medidas orientadas a hacer efectivos estos principios.

Por ello, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, que en su Título II denominado «equidad en la educación» incluye dos capítulos referidos a la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, dedica expresamente el Capítulo II a la «compensación de desigualdades en educación», e incluye diversos preceptos en los que se regulan los principios que deben posibilitar la igualdad en el ejercicio del derecho a la educación para las personas o grupos en situaciones desfavorables y las bases de organización y regulación de las políticas de educación compensatoria.

Con anterioridad, la Ley de Solidaridad en la Educación dictada en el año 1999, fijó los principios básicos de intervención en el ámbito educativo de nuestra Comunidad Autónoma, con respecto, entre otros, al alumnado con necesidades específicas por razones

asociadas a sus circunstancias sociales, económicas o familiares, con el objetivo último de articular un sistema de actuaciones educativas que permitieran superar las situaciones de desventaja que estos colectivos afrontan para su inserción en el sistema educativo.

Dicha norma necesitaba de un desarrollo normativo que articulase los procedimientos y actuaciones a través de los cuales los objetivos y principios que la misma establecía se convirtiesen en normas de directa aplicación en el sistema educativo andaluz. De ahí la promulgación del Decreto 167/2003, de 17 de Junio, de ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas, que supuso articulación legal de la atención educativa al alumnado cuyas necesidades educativas especiales derivaban de sus condiciones sociales.

Esta norma, que vino a complementar y articular los principios contenidos en la Ley de Solidaridad en la Educación, completó el esquema jurídico necesario para el desarrollo de las políticas de compensación en la educación en el ámbito andaluz, diferenciando al colectivo de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, del alumnado con necesidades específicas asociadas a condiciones sociales desfavorecidas.

Para finalizar esta síntesis normativa, previa a nuestro análisis de las quejas admitidas a trámite en el año 2012, no podemos olvidarnos de mencionar la Ley 17/2007, de 10 de Diciembre, de Educación de Andalucía, en la que dentro de su Título III, donde se establecen los principios que garantizan la equidad en la educación andaluza, en el marco de la referida Ley 9/1999, de 18 de Noviembre, de Solidaridad en la Educación, en el Capítulo II se regula la “Educación Compensatoria”.

La integración del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en el Sistema educativo ha experimentado importantes avances en los últimos años, pero este optimismo no nos debe llevar a engaño, todavía queda un largo camino por recorrer para que exista una correlación efectiva entre la regulación jurídica impresa y la cruda realidad, como veremos a continuación que pasaremos a analizar las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2012.

2. 1. 4. 1. Educación Especial

Los centros específicos de educación especial han venido siendo objeto en los últimos ejercicios de una preferente atención por la Defensoría. Prueba de ello es el Informe especial que elaboramos sobre estos recursos educativos presentado en Noviembre de 2010 ante el Parlamento de Andalucía. Este documento, recordemos, contenía una serie de Resoluciones –cuyo contenido íntegro se encuentra recogida en la Memoria de 2010- dirigidas a la Administración con el objetivo de mejorar la atención y calidad educativa del alumnado escolarizado en este tipo de recursos educativos.

Como no podía ser de otro modo, el Informe ha seguido, en su tramitación, los cauces formales oportunos, y tras su presentación ante el Parlamento, y correspondiente debate ante la Comisión de Educación, procedimos también a su promoción ante el resto de la sociedad mediante la celebración de una Jornada. Este encuentro constituyó un excelente escenario para reflexionar en común con todos los sectores implicados (familias, profesionales, Administración, y movimiento asociativo) sobre los principales problemas y carencias detectados en el Informe, y aportar propuestas o soluciones a los mismos.

Y fue precisamente en este encuentro donde tuvimos la oportunidad de conocer que la Consejería de Educación, atendiendo a las directrices contenidas en el Informe, había acordado la constitución de diversos grupos de trabajo que tenían como misión profundizar en cada uno de los aspectos tratados en nuestro documento. A partir de este momento seguimos de cerca la evolución del trabajo desarrollado por dichos grupos, constituidos por representantes de la Administración, profesionales, y personal de los distintos centros específicos de Educación especial andaluces.

Con posterioridad fuimos partícipes de la comparecencia del entonces titular de la Consejería señalada -el 8 de Septiembre de 2011- ante la Comisión de Educación para informar acerca un documento elaborado teniendo en cuenta las Recomendaciones de la Institución y las conclusiones de los grupos citados. Según se informó a sus Señorías se iba a proceder a la aprobación de un Plan de actuación para la mejora de la atención al alumnado escolarizado en dichos centros escolares: Se trataba de un proyecto de mejora estructural de carácter participativo que tiene un horizonte temporal que abarca del año 2011 al 2015, y que contaba con un paquete de medidas de choque que ponen el foco cada una de ellas, de forma precisa, en las recomendaciones recogidas en el Informe de esta Institución.

La aprobación del documento, efectivamente, era un excelente comienzo para poner en funcionamiento muchas de nuestras propuestas, por lo que decidimos a finales de 2011 iniciar una actuación de oficio (**queja 11/5839**) para conocer de cada una de las actuaciones que vertebraban los ocho objetivos contenidos en el proyecto del Plan de referencia, del calendario previsto para su ejecución, así como la memoria económica para su ejecución.

Unos meses más tarde –Marzo de 2012- el Gobierno andaluz aprobó finalmente el mencionado Plan, que comenzaría a implementarse en 2012 y se prolongaría hasta su culminación en 2015. El informe que recibimos de la Consejería de Educación describía algunos detalles de este proyecto del que se beneficiaría el alumnado con necesidades asociadas a discapacidades de tipo físico, psíquico, cognitivo o sensorial escolarizado en alguno de los 59 centros específicos de educación especial andaluces:

- La inversión prevista para poner ejecutar las medidas que contempla el Plan asciende 4,3 millones de euros lo que supondrá un incremento de 1.333 euros por alumno en los próximos cuatro años.

- Incluye medidas para consolidar el modelo inclusivo de la Educación especial, impulsar medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, propiciar el intercambio entre centros y reforzar el contacto con los colegios e institutos a través de iniciativas de escolarización combinada.

- Prevé transformar al menos un centro de Educación especial por provincia para que actúe como referencia y proveedor de recursos y ayudas técnicas. Asimismo, extenderá progresivamente a toda la red las denominadas aulas de familia, que prestarán asesoramiento tanto a docentes como a padres y madres para unificar y mejorar la atención en función de las necesidades de cada zona.

- Sienta las bases para la futura regulación, por parte de la Consejería de Educación, de un modelo de escolarización combinada dirigido a que los alumnos de centros de Educación especial puedan pasar jornadas escolares o parte de ellas en colegios e institutos. Con el mismo objetivo de facilitar al máximo la inclusión y el acceso a recursos

especializados, esta iniciativa también se aplicará a los alumnos con discapacidad matriculados en los colegios e institutos ordinarios.

- Revisa y adecua las enseñanzas, tanto las de Formación básica de carácter obligatorio como las dirigidas a facilitar la transición a la vida laboral y las recogidas en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI). Una de las principales novedades en este sentido será la creación de procedimientos de evaluación y de certificaciones oficiales para acreditar las competencias adquiridas en los ámbitos de la autonomía personal y de las habilidades y destrezas laborales.

- Abre la posibilidad de implantar servicios de aula matinal, comedor y actividades extraescolares, en la misma línea del Plan de apertura que se desarrolla en el resto de la red docente pública andaluza. En el caso de las actividades extraescolares, se fomentará su realización conjunta con otros centros de Educación especial y se dará prioridad al desarrollo de las prácticas deportivas adaptadas.

- Contempla distintas medidas para generalizar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). De este modo, a la instalación de pizarras digitales en la aulas se añadirán equipos informáticos de gran formato con pantalla táctil. Además, el Plan recoge una programación específica de cursos sobre uso de las TIC para el profesorado y el personal de atención educativa complementaria, iniciativas para facilitar la creación de redes de colaboración profesional entre centros y la organización de intercambios docentes formativos.

Estas líneas de actuación del Plan coinciden prácticamente en su totalidad, si bien con algunas matizaciones, con las propuestas de esta Institución recogidas tras el trabajo de investigación que culminó con el Informe especial de referencia. Por ello, no podemos por menos que mostrar nuestra satisfacción por esta iniciativa de la Consejería de Educación y reiterar nuestro compromiso de seguir trabajando por la garantía de los derechos del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, y de este modo seguir atentos al desarrollo de las acciones contenidas en el Plan.

Esperamos que la actual coyuntura económica y las dificultades presupuestarias por las que atraviesan las Administraciones no pongan en peligro la continuidad de esta línea de actuación emprendida tan necesaria y urgente para el conjunto de la comunidad educativa.

Centrándonos en el análisis de las quejas en esta materia, debemos de insistir en que la causa principal de la mayoría de ellas recibidas durante 2012 se refieren a la carencia en muchos centros de recursos personales específicos para atender las necesidades del alumnado discapacitado, fundamentalmente en cuanto a monitores de educación especial y a profesorado especialista en audición y lenguaje, por ser dos de los recursos humanos más demandados por los centros.

Esta carencia se ha venido señalando como predominante en los últimos años entre las quejas relacionadas con la Educación especial, denunciándose insuficiencias en los medios personales y materiales puestos a disposición de los centros docentes para la atención de este y alumnado, y que imposibilitan prestarles una atención adecuada, lo que origina las protestas de las familias afectadas, e incluso a veces de los propios centros educativos. No obstante, también hay que resaltar que, tal y como venimos diciendo en anteriores Informes Anuales, las quejas en las que se denunciaban carencias de medios materiales o equipamientos destinados al alumnado con discapacidad han sufrido una considerable una disminución.

Esta cuestión en la actualidad se ha visto agravada por la difícil situación de situación de crisis económica que atravesamos, que hace realmente complicado que se produzcan nuevas incorporaciones de profesionales especializados en los centros de monitores de educación especial y logopedas, fundamentalmente, en un número suficiente de efectivos que requiere ese alumnado para su debida atención.

La realidad, desde la perspectiva de esta Defensoría, es que, aunque aumentan cada año las contrataciones y adscripciones de profesionales de la Educación especial al servicio de la Administración educativa, este incremento en recursos humanos no acaba de ser suficiente para paliar el déficit de personal especializado que aún existe en un número importante de centros educativos andaluces. De ahí la conflictividad que el asunto continúa originando, como podemos apreciar por las quejas recibidas.

Por ello, y más aún en estos momentos de crisis económica que vivimos, nos vemos en la obligación de seguir insistiendo en la consideración de que la Administración educativa andaluza debe continuar esforzándose, lo más posible, para conseguir dotar a todos los centros escolares con alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, con los recursos humanos y materiales que precisan, aumentando las bolsas de trabajo del personal que desempeña las funciones de monitor de educación especial y de los especialistas en audición y atención logopédica, que son, con diferencia, los recursos humanos con mayor demanda.

En relación a esas quejas en la que se ponen de manifiesto las carencias de personal especialista en educación especial, en la primera de ellas, por tomarla como ejemplo de esta temática, y referenciada como **queja 12/2026**, se planteaba la situación de una menor a la que a principios de curso el Equipo de Orientación Educativa le emitió un dictamen de escolarización en el que quedaban claras las necesidades específicas de la alumna para su correcta escolarización, donde era indispensable la presencia de un monitor/a de Educación especial a jornada completa en el centro, debido a las características de la enfermedad que padecía.

El inspector de la zona comunicó al servicio de Planificación y Ordenación Educativa el problema del centro ante la carencia de ese monitor, y al ser un caso urgente, la solución temporal fue compartir el recurso con otros tres centros de la localidad.

Esta situación de provisionalidad, en la que una niña de 4 años era atendida por tres personas distintas y en tramos horarios diferentes, generaba un grave problema de integración para ella, además de que, al utilizarse recursos de otros centros educativos, la medida estaba afectando a muchos otros alumnos de la localidad.

Tras varios meses de funcionamiento con esta medida provisional, los padres afectados, presentaron una reclamación porque entendían que sus hijos necesitaban a una monitora en su centro para el correcto desarrollo y su total integración. Posteriormente conocieron que se había denegado su petición, ante lo cual mostraron su total desacuerdo.

Después de analizar detenidamente el informe que la Administración nos remitió tras admitir la queja a trámite, se comprobó que el problema estaba en vías de solución, pues, según se indicaba, la petición de incrementar los recursos del centro, dada la grave afectación de la hija de la interesada, había sido cursada a la Dirección General competente de la Consejería de Educación.

Asimismo, se nos informaba que se habían mantenido reuniones desde el Servicio de Orientación Educativa con los directores de los centros de la zona, para tratar las decisiones sobre los recursos asistenciales con objeto de dar mejor respuesta a las

necesidades del alumnado en la planificación del curso 2012-2013. Por tanto, sería tras esa reunión expresa con los directores de los centros a realizar a finales del mes Junio, cuando se procedería a la reasignación de los recursos humanos de la forma más procedente.

En consecuencia con todo ello, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente, en la confianza de que el conjunto de medidas que se adoptasen para la debida atención del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo de este centro y zona, y concretamente los recursos que se asignasen en el centro educativo en cuestión donde estaba escolarizada la menor, posibilitasen un avance positivo en su atención e integración educativa.

Uno de los problemas que con más frecuencia se dan en el ámbito de la Educación especial y que provoca gran malestar entre los afectados, es el caso del alumnado que, pese a contar con un dictamen del Equipo de Orientación Educativa en el que se establece una determinada modalidad educativa, y se estipula la necesidad de que el centro cuente con un específico personal de apoyo, son escolarizados sin la existencia de aquellos, originándose así la protesta de las familias.

Son situaciones que hemos denunciado reiteradamente desde esta Institución, pero no parece que se encuentren soluciones, y menos en estos momentos. Aún así estamos obligados a insistir en la improcedencia de escolarizar a un menor con una necesidad educativa especial en un centro docente que no cuente con los profesionales necesarios para atenderlo, según lo que haya dictaminado el Equipo de Orientación Educativa competente.

En otros casos, se produce un cambio en la modalidad de escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo producido por la insuficiencia de recursos humanos en los centros en que están escolarizados, y no por una natural evolución de sus diagnósticos, algo que nos parece de especial gravedad, como ocurrió en la **queja 12/1497**.

Otro grupo de quejas serían aquellas en las que se reconoce la existencia de una relación adecuada entre los profesionales existentes en el centro y los determinados en el informe del Equipo de Orientación Educativa, pero en las que en la práctica se cuestiona el contenido en si de estos informes técnicos de los especialistas médicos en relación a un caso concreto respecto.

A título de ejemplo citamos la **queja 12/1715**. Se trata el problema relacionado con la atención logopédica que necesitaba una menor de 5 años de edad, escolarizada en un centro concertado de la provincia de Sevilla.

Al respecto, manifestaba la interesada que su hija nació prematura a las 34 semanas de gestación pero no presentaba ninguna discapacidad, aunque sí un retraso lingüístico y psicomotriz. El informe de los especialistas médicos que la habían valorado en el hospital especificaba que la niña necesitaba atención logopédica en el ámbito educativo, además de recomendar alguna actividad física como por ejemplo la natación. Según relataba la madre, en dicho hospital se negaban a ofrecer sus servicios logopédicos a su hija, porque sólo atendían a niños con discapacidades y su hija no la tenía, y así, la habían derivado a que fuese el logopeda del colegio quien atendiera a la niña.

La profesora tutora de la menor había hecho todo lo posible porque recibiese esa atención y como consecuencia de ello la habían valorado emitiéndose un informe en el cual se especificaba que, efectivamente, la niña tenía un retraso lingüístico, pero que al no

tener ninguna discapacidad, no la volverían a atender porque *“tienen todas las horas ocupadas con niños especiales”*.

Según afirmaba la interesada, su hija se quedaba sin atención profesional de logopedia *“porque nosotros, sus padres, que estamos desempleados, no podemos pagar un logopeda, sólo podemos hacer frente al gasto de los ejercicios de natación, y no sabemos cuanto tiempo más. Las entidades públicas se lavan las manos, y mi menor hija necesita esa ayuda y nadie se la quiere ofrecer. Yo sigo todas las pautas que me han dado, pero no sé si lo estoy haciendo bien, porque soy su madre no una profesional”*.

La queja fue admitida a trámite, y pudimos comprobar que, a juicio de los especialistas educativos, esto es, del Equipo de Orientación Educativa de la zona de escolarización de la menor, ésta presentaba un retraso simple en el lenguaje, pero no tenía necesidades educativas especiales, y por tanto, no procedía su dictamen de escolarización. En base a ello, nos indicaron que se arbitraría una respuesta educativa ajustada a cuantas medidas curriculares y organizativas se estimasen necesarias para satisfacer las necesidades educativas que pudieran manifestarse en esta alumna.

En definitiva, tras las gestiones realizadas se constataba que se habían puesto en marcha los mecanismos precisos para abordar la problemática de la hija de la interesada con los medios adecuados, confirmándose su modalidad de escolarización. En estos casos ocurre que, como quiera que esta Institución no goza de competencias, ni medios, para poder cuestionar técnicamente las decisiones adoptadas por los psicopedagogos y demás expertos educativos en el tema, ni en definitiva, sobre los recursos humanos o metodología de enseñanza que precisan estos alumnos, debemos acatar las decisiones que adopta la Administración.

Ciertamente, este tipo de expedientes de queja no son fáciles de resolver, ya que esta Institución no dispone de los medios técnicos necesarios para poder emitir dictámenes periciales contradictorios, que nos permitan adoptar una decisión técnicamente fundada en cada caso. De ahí que nos veamos obligados a finalizar nuestras gestiones manifestando nuestra incompetencia funcional para resolver la controversia suscitada, expresando nuestra consideración acerca de la necesidad de respetar lo dictaminado por los profesionales de los Equipos de Orientación Educativa.

No obstante, en el caso que analizamos se manifestó a la Administración nuestra confianza en que el conjunto de medidas que se pudieran ir adoptando por el centro público donde estaba escolarizada esta alumna, posibilitasen un avance positivo en su atención e integración educativa.

Aunque antes hemos analizado dentro del problema de carencia de personal de educación especial la falta de personal especializado en aulas para alumnado con enfermedades del espectro autista, no podemos dejar de detenernos en subrayar el gran problema que esto supone a la hora de dar al alumnado una atención educativa, debido fundamentalmente a la insuficiencia de aulas de esta modalidad y por consiguiente de plazas escolares de este tipo, dado que estas aulas requieren una ratio especialísima, y por otro lado, ante la también carencia de profesorado especializado.

En efecto, en la **queja 12/2348** se plantea el problema de escolarización de un alumno de 7 años de edad, afectado por un Trastorno Generalizado del Desarrollo (TDG), y con modalidad de escolarización C, es decir, aula de Educación especial en centro ordinario, según el dictamen de escolarización realizado por el E.O.E. de su lugar de residencia. A este respecto, la madre estimaba que dicha modalidad de escolarización debía hacerse en un aula específica de Trastorno Generalizado del Desarrollo, al ser el

lugar más adecuado para cubrir las necesidades educativas especiales de su hijo y usarse los métodos de aprendizaje adecuado, siendo así recomendado por los psicólogos que habitualmente le atendían.

La queja de la interesada estribaba en que desde la Delegación Territorial de Educación de Málaga le habían informado en ese momento que todas las aulas especializadas en TGD estaban cubiertas y que su hijo debía acudir a otro aula específica en un centro atendido por personal no especializado en TGD y con otros alumnos con otras discapacidades que requerían otro tipo de atención específica. En su opinión, debían establecerse las plazas escolares necesarias atendiendo las necesidades de la zona de residencia y debía ampliarse la ratio de plazas en dichas aulas, dada la urgente necesidad del presente caso, y cumplir con las directrices acordadas en el dictamen de escolarización elaborado.

Asimismo, argumentaba que los psicólogos especializados en autismo y en TGD recomendaban que la atención especializada se desarrollase en aula específica para esta patología, y, por tanto, la modalidad educativa debía adaptarse a las necesidades especiales de trastornos de conducta, por ello, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, de forma que se habilitase una plaza en el aula específica de TGD en su municipio de residencia, para dar cumplimiento urgente al dictamen de escolarización emitido por el E.O.E.

Tras solicitar informe a la referida Delegación Territorial, nos congratuló comprobar que la Administración había aceptado la pretensión planteada en esta queja, ya que, para el curso escolar 2012-2013 la subcomisión provincial de garantías había ratificado la petición realizada por el servicio de ordenación educativa de dicha Delegación, de un aula específica para alumnado afectado con TGD en un centro público de la localidad, que daba respuesta a las necesidades educativas del hijo de la interesada, y que también sería de gran ayuda para otros posibles alumnos y alumnas con esa misma patología dada la hasta entonces deficiencia de plazas de este tipo en el municipio en cuestión.

Es importante que se estudie la creación de más aulas de Educación especial, no sólo para cubrir la demanda, desgraciadamente cada vez mayor, de alumnado con autismo, sino aulas específicas para todo tipo de alumnado necesidades específicas de apoyo educativo, puesto que, además evidentemente de que son las que requieren por sus déficit, y así queda dictaminado por los E.O.E. que los atienden, supone una gran mejora educativa para este tipo de alumnado, ya que la insuficiencia de aulas específicas en el entorno de su lugar de residencia supone que estos menores deban desplazarse hasta otros municipios para acudir diariamente al centro escolar, y en algunos casos bastante alejados de sus domicilios.

Esto provoca un coste añadido a las enseñanzas especiales, al tener que cubrir la Administración estos desplazamientos con la apertura de rutas de transporte escolar, que son además más costosas por tener que disponer de vehículos adaptados y de profesionales específicos de acompañamiento de estos menores, además del riesgo que entraña viajar con personas con todo tipo de patologías, y la penosidad que supone para este alumnado tener que desplazarse diariamente, en recorridos difíciles por ser itinerarios complicados, con discapacidades físicas importantes, o psíquicas de riesgo, cuando una mejora en la planificación de estas aulas supondría una suma de beneficios para todos, y en todos los sentidos.

Traemos a colación algunas quejas recibidas sobre esta cuestión. En la **queja 12/6277**, se planteó la denegación del servicio de transporte escolar solicitado para un niño

de 10 años de edad, afectado con un trastorno de autismo, y escolarizado en un centro de Educación especial de Málaga.

El problema surgió al trasladar la familia su vivienda, por haberles sido adjudicada una, de una obra social, en un municipio distinto al que residían hasta entonces. Uno de los hijos parecía autismo y una minusvalía del 57%, con un dictamen de escolarización con modalidad de escolarización D, esto es, en centro de Educación especial. Con la escolarización del niño en dicho centro estaba evolucionando muy favorablemente, pero el problema que planteaba la familia era que, por esos cambios, no disponía de ruta escolar de transporte que le llevase al colegio, situado a más de 30 kilómetros del nuevo domicilio.

Tras las gestiones de la familia ante la Administración educativa, sin respuesta, habían insistido en explicar que no disponían de vehículo para trasladar al niño al centro, aunque en un primer momento recibieron uno prestado, pero con ello había otro problema: que en la casa los únicos ingresos que entraban era una ayuda familiar del marido de 426 euros, y al mes en gasolina tenían un gasto de unos 260 euros, por lo que la situación que tenían era dramática, ya que como aseguraba la interesada *“no nos queda para vivir y poder alimentar a nuestros hijos”*. Ante ello indicaba que la única explicación que les ofrecían desde la Administración era que el cambio de ruta era un incremento del gasto muy grande para trasladar una parada del servicio de transporte escolar hasta el municipio de residencia de este menor.

Con la presentación de su queja en esta Defensoría la familia solicitaba nuestra intervención para poder conseguir una solución, porque, tal y como, admitían, estaban desesperados. En estos momentos estamos a la espera de recibir una respuesta de la Administración, esperamos que positiva, al problema descrito.

Otro tema de similares características que los trastornos del espectro autista, pero con un componente multidisciplinar y que está cobrando especial importancia por la incidencia cuantitativa que venimos observando últimamente, son los relacionados con el alumnado con Trastornos del Desarrollo y Déficit de Atención e Hiperactividad (TDHA), no sólo por la dificultad de emisión de un diagnóstico preciso y precoz en este tipo de patologías que permita encauzar la atención médico-educativa que un alumno afectado por estos trastornos requiere, sino por la singularidad de la situación de este tipo de alumnado en el centro escolar, donde normalmente los problemas se inician con incidentes relacionados con problemas de convivencia con los demás compañeros y compañeras, bien sea en el aula o incluso en servicios complementarios, preferentemente en el momento del transporte, lo que acarrea problemas graves de disciplina.

Es difícil encontrar la línea que separa a un alumno con problemas de integración o dificultades para relacionarse con los demás, o de un alumno indisciplinado, maleducado o rebelde, con un alumno afectado con un Trastorno del Desarrollo de estas características, por ser una patología, como decimos, muy complicada de llegar a detectar de forma temprana, al confundirse con otros aspectos de la personalidad que pueden inducir a confusión. Tan contraproducente puede ser no detectar el déficit para poner solución al conflicto personal y social, como un diagnóstico equivocado en este tipo de patologías, que puedan significar la adopción de medidas socio-educativas y tratamientos médicos innecesarios y estigmatizantes para el alumno y su familia.

Entre las quejas recibidas en este ámbito, señalamos la **queja 12/444** referida a la disconformidad de una familia con la atención educativa que se le venía prestando a su

hijo de 10 años de edad, afectado con un trastorno de conducta negativista desafiante, y escolarizado en 5º de Educación primaria en un centro escolar de Córdoba.

La madre del menor exponía en su queja que su hijo fue objeto de un informe de evaluación psicopedagógica y el consiguiente dictamen de escolarización por parte del Equipo de Orientación Educativa, en virtud del cual se le diagnosticó una discapacidad de tipo psíquico, concretamente un “trastorno de conducta negativista desafiante”. En base a tales informes se consideraba necesaria su escolarización del menor en un aula de Educación especial en centro ordinario.

La interesada denunciaba que esta modalidad de escolarización consistió únicamente en destinar a su hijo durante el curso pasado a un aula que compartía con un niño autista y dos niños con Síndrome de Down, donde pasaba la mayor parte del tiempo jugando con una maquinita, sin recibir enseñanza alguna.

Ante esta situación su abogado se entrevistó en repetidas ocasiones con el inspector de educación responsable del colegio, quién se comprometió a estudiar la situación y ofrecer una respuesta. Dicha respuesta nunca llegó, por lo que, transcurridos varios meses desde las entrevistas, y ante la falta de contestación de la Administración la familia solicitó la revisión extraordinaria del dictamen de escolarización.

Como consecuencia de dicha solicitud se emitió un nuevo dictamen señalando que, el alumno presentaba un diagnóstico de trastorno negativista desafiante, por lo que manifiesta conductas altamente disruptivas y precisaba atención en la unidad de apoyo a la integración con recurso de maestro especialista en pedagogía terapéutica. Esta asistencia estaría condicionada por la conducta del niño: a mayor número de conductas desafiantes, mayor tiempo de permanencia en este aula a fin de facilitarle pautas que le permitan adquirir un creciente autocontrol.

A pesar del contenido del dictamen de escolarización, lo cierto, según indicaba la interesada, era que su hijo solo había acudido al colegio cuatro días durante el presente curso, debido a la concatenación de sanciones de privación del derecho a asistir a clase que se le estaban imponiendo por la realización de conductas disruptivas en clase.

La interesada consideraba que con este proceder, el colegio, con el conocimiento y consentimiento de la Administración, estaba privando a su hijo de su Derecho a la educación ya que, en un curso apenas había podido ir cuatro días a clase, e insistía que las conductas disruptivas de su hijo, de diez años de edad, se debían a un trastorno clínicamente diagnosticado y reconocido por la propia Administración en el dictamen de escolarización.

No obstante lo anterior, se lamentaba y denunciaba que, en vez de proceder a llevar cabo las medidas educativas previstas en el propio dictamen, el centro había considerado más fácil “*quitarse el problema de encima*” mandando a niño a su casa sin más, lo que con independencia de los problemas de todo tipo que esto ocasionaba a los padres, como era de suponer, suponía una vulneración flagrante del Derecho a la educación del menor.

Admitida a trámite la queja, se solicitó informe a la entonces Delegación Provincial de Educación de Córdoba, en el cual, una vez recibido, se nos facilitaba cumplida información en relación a la problemática que esta madre desesperada nos trasladaba con respecto a su hijo, para el que solicitaba un trato más flexible en cuanto a las medidas correctoras que le estaban siendo impuestas por el centro educativo.

Pues bien, una vez analizado el contenido del mismo, pudimos deducir que el problema podría encontrarse en vías de solución, tras informarnos la Administración, entre otras consideraciones, que tras volver a valorar al alumno en Mayo de 2011 proponiendo nuevamente su escolarización en grupo ordinario, e incorporarse a clase a partir del 26 de Enero de 2012, la actitud del niño había cambiado por completo, según informaba la directora del centro, estando más sosegado y más integrado en la clase, con una actitud más positiva.

Esta buena noticia al parecer podía deberse a un cambio en su medicación, y de ahí que el problema hubiese entrado en una fase menos crítica. En cualquier caso, nos pareció muy acertada la recomendación realizada por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba para que no se le aplicase estrictamente al menor lo que determinaba el plan de convivencia del centro, pues era necesario ir introduciendo otras medidas encaminadas, no a la sanción, sino a la corrección de su comportamiento, que es lo que la familia había venido pidiendo.

Asimismo, era importante la llamada de colaboración entre el centro y la familia que se hizo por parte de dicha Delegación Territorial, para establecer de forma conjunta estrategias que permitiesen afrontar con éxito el proceso educativo y de integración del menor.

A la vista de ello, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, manifestando a la Administración educativa nuestra confianza en que las actuaciones que se estaban llevando a cabo por los servicios competentes de la Delegación Territorial de Educación de Córdoba, condujesen a la normalización del comportamiento de este alumno dentro de su grupo-clase, favoreciendo su autocontrol y, en definitiva, su rendimiento y aprendizaje, para garantizar que su integración fuese lo más favorable posible en esta etapa educativa.

Un tema interesante que venimos observando de un tiempo a esta parte, en relación al alumnado con necesidades especiales, es la del alumnado con altas capacidades intelectuales. En el año 2012, entre las quejas recibidas, veamos la pretensión contenida en la **queja 12/4177** en la que unos padres planteaban el problema de escolarización y atención educativa de su hijo en un centro público de un municipio de la provincia de Cádiz.

Según exponían en el mes de Septiembre del año 2007 trasladaron su residencia a una localidad gaditana, matriculando a su hijo en un centro público de su zona. Desde el principio el niño destacó por su mayor nivel de conocimiento, manifestando un elevado interés por aprender, pese a su corta edad. La profesora que le impartía clase en la etapa de Educación infantil les comentó en varias ocasiones el alto nivel que tenía el niño, pero que el ritmo de la clase le impedía avanzar más con él. Durante 2º curso de primaria, curso 2010-2011, el niño comenzó a llorar todos los días a la hora de ir al colegio, manifestando que se aburría, a la vez que fingía tener dolores para evitar ir a clase. Sus padres se entrevistaron con la dirección del centro y con la tutora para informarles de la situación, comentándoles ésta que el niño destacaba en clase porque aprendía rápidamente, que siempre estaba solicitando más tareas y que tenía un gran interés en adquirir conocimientos.

Iniciado 3º de primaria, curso 2011-2012, se les informó que iban a realizarle una evaluación psicopedagógica por parte del E.O.E. de zona. A la vez se empezaron a hacer evidentes para el profesorado los problemas de adaptación del niño al ambiente escolar, presentando falta de motivación y de atención en clase y desgana, obteniendo pese a ello unas elevadas calificaciones.

Finalizado el segundo trimestre, el E.O.E. de zona concluyó que el niño presentaba “Altas capacidades asociadas a sobredotación intelectual” y proponía como adecuada la flexibilización curricular, pudiendo promocionar a final de curso a 5º de primaria en lugar de a 4º curso. A su vez, se aconsejaba como positivo un cambio de centro, por lo que sus padres estudiaron las opciones por la zona.

El colegio recomendado era concertado, y al parecer el niño manifestó gran interés e ilusión, tanto por el cambio de colegio como por la flexibilización curricular. Por tanto, el E.O.E. de zona procedió a solicitar a la Consejería de Educación la flexibilización del alumno y su escolarización en 5º de primaria. Los padres presentaron en el mes de Marzo de 2012 la correspondiente solicitud de plaza en el referido centro, adjuntando el modelo de acreditación de altas capacidades intelectuales.

Dicha solicitud se realizó para 4º de primaria porque el sistema informático no permitía inscribirlo en 5º curso sin una resolución administrativa que así lo indicase. No obstante, tanto la dirección de este centro como la Delegación Territorial de Educación de Cádiz estaban al corriente de la situación. Finalizados los plazos de solicitud, el niño aparecía en las listas de 4º curso en primer lugar por presentar altas capacidades. De haber podido solicitar plaza en 5º curso estaría en primer lugar en la lista de espera por tener mayor puntuación y presentar necesidades educativas especiales por sobredotación.

Por último, los interesados exponían que el 2 de Mayo de 2012 presentaron un escrito recordando la situación personal y atípica en la que se encontraba su hijo, comunicando que seguían esperando la resolución de la Consejería de Educación, que no se produjo hasta el 18 de Junio de 2012, fecha en la que, siguiendo instrucciones del la Delegación Territorial, comunicando la resolución y solicitando el cambio de matrícula de 4º a 5º de Primaria.

No obstante, debido al retraso de la Consejería de Educación en firmar la resolución de flexibilización, la solicitud de escolarización en el nuevo colegio se encontraba ahora fuera de plazo, y por tanto, el niño estaba excluido de la lista de espera, cuando en ningún caso había sido responsabilidad suya la situación que se había generado. Debido a esta circunstancia, por increíble que pudiera parecer, se perdía toda posibilidad de escolarizar a este menor en el centro adecuado a sus características intelectuales.

En dicho centro no había inconveniente alguno en una posible ampliación de ratio, siempre que así se ordenase por la Administración, pero los padres no habían conseguido, a pesar de todas las gestiones emprendidas, que el inspector de zona los recibiese para aclarar la situación.

Por todo ello, solicitaban nuestra mediación, para que no se considerase la solicitud para acceder a 5º de primaria como formulada fuera de plazo, y en segundo lugar, para que se aplicase lo dispuesto en el artículo 36.2 del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, que regula la reserva legal de 3 plazas por unidad en los centros sostenidos con fondos públicos, para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo al que se refiere el artículo 35.2, solucionándose así el problema de escolarización de este alumno en el centro aconsejado por el propio E. O. E.

En estos momentos continúa sin solucionarse el problema, con los evidentes perjuicios que esta disfunción administrativa pueda originar en el alumno, dadas sus especiales características intelectuales.

Finalmente, a la hora de referirnos a un grupo especial de quejas recepcionadas en el año 2012 sobre carencias de medios materiales en los centros educativos, pero esta

vez referidas a lo que se denomina existencia de barreras arquitectónicas, que como decimos, es un tema en el que la conflictividad ha descendido notablemente. Aun así, no podemos dejar de comentar alguna de las quejas recibidas en las que se denuncian la existencia todavía de barreras arquitectónicas en determinados centros escolares, que impiden una plena integración y en algunos casos la propia escolarización del alumnado con discapacidades físicas.

Ejemplo de ello es la **queja 12/1373**, en la que se planteaba el problema relacionado con la debida integración educativa un alumno de ocho años de edad, escolarizado en 3º curso de Educación primaria en un centro público de un municipio de Sevilla.

Este alumno, según denunciaba su madre, tenía una limitación física en la movilidad que le impedía realizar por si solo actividades rutinarias, tales como bajar y subir escaleras de manera autónoma. En el colegio en cuestión persistían numerosas barreras arquitectónicas que dificultaban o limitaban la correcta integración educativa de aquellos alumnos que, como en este caso, tenían una limitación física.

Tras dos escritos dirigidos a la Administración solicitando la instalación de un ascensor para el acceso a la planta superior del edificio de todos aquellos alumnos, profesores y padres que lo tenían impedido o limitado por razones físicas, aún seguían persistiendo dichas barreras arquitectónicas.

En el informe que nos remitió la Delegación Provincial, en base a nuestra petición, se indicaba que el proceso de actuaciones para la adaptación al Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se regula el calendario de aplicación a las infraestructuras para la accesibilidad, establecía como fecha tope el 1 de Enero de 2019. Es por ello que la Administración nos indicaba que, de forma progresiva y en función de la cuantía presupuestaria, se estaban realizando actuaciones en los centros de la provincia que aún contaban con estas barreras.

Y añadía el informe que se habían iniciado los trámites de estudio para evaluar el monto económico al que ascienden las obras de adecuación y eliminación de barreras arquitectónicas en dicho centro, que serían contempladas en futuras actuaciones.

Del informe emitido no se desprendía que por parte de la Administración educativa se tuviera previsto llevar a cabo en esos momentos, ni a corto o medio plazo, las actuaciones necesarias para la instalación del tan necesario ascensor. Es más, ni tan siquiera parecía previsto que se fuese a adoptar ninguna medida con carácter provisional que pudiera ayudar a solucionar el problema con que este alumnado se encontraba día a día por sus problemas de movilidad.

En este sentido, manifestamos a la Administración nuestro desacuerdo con su actuación en este caso porque parecía olvidarse que a los alumnos discapacitados les asistía el derecho legalmente reconocido de contar con unas instalaciones educativas adaptadas a su discapacidad, por leve que ésta fuese, ya que de lo contrario y como ocurría en esta queja que analizamos, se estaba sometiendo a este alumnado a la realización de un gran esfuerzo para tratar de superar los obstáculos que encontraban en su movilidad diaria en el ámbito del centro educativo por causa de su discapacidad, si deseaban continuar ejercitando su derecho a la escolarización.

Por ello, insistimos en que no alcanzamos a comprender la posición que mantiene la Administración educativa en estos supuestos, que al parecer no es otra que, por una parte, esperar a que un alumno discapacitado físico se matricule en un centro

escolar y que la situación en el centro devenga insostenible como consecuencia de las barreras arquitectónicas existentes, para entonces proceder a la adopción de alguna medida provisional, y no en todos los casos como podemos comprobar en el caso presente, toda vez que la solución definitiva que pasa por la instalación de un ascensor, no puede adoptarse de un día para otro.

Y por otra parte, como así lo reflejaba la respuesta de la Delegación Territorial, estas situaciones estaban “amparadas” por lo establecido en la Disposición adicional segunda del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se regula el calendario de aplicación de las infraestructuras para la accesibilidad, que según se encargaba de dejar expresamente aclarado la Administración, establece como fecha tope el 1 de Enero de 2019, y mientras, estos alumnos y alumnas se veían gravemente lesionados en su Derecho a la educación.

Por ello, con independencia de esa excepcionalidad al cumplimiento del Reglamento recogida en la citada Disposición final primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio, no podíamos olvidar que en la Disposición Transitoria Primera de dicho texto legal también se regulaba expresamente lo siguiente:

«DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA. Adaptaciones provisionales. En los accesos y zonas de administración y atención al público de los edificios, establecimientos e instalaciones existentes de las Administraciones Públicas y sus entidades instrumentales, que se destinen a un uso que implique concurrencia de público, con independencia de los planes de accesibilidad a que se refieren las disposiciones adicionales segunda y tercera y en tanto no se ejecuten obras de reforma ni se altere su uso o actividad, se deberán llevar a cabo, en el plazo máximo de un año desde la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, las adaptaciones mínimas, que podrán revestir carácter provisional, para posibilitar la accesibilidad, en condiciones de seguridad, según los requisitos establecidos en el Capítulo I del Título II del Reglamento.»

En este sentido, el apartado 2. de la referida Disposición transitoria primera, establece: «A los efectos anteriormente señalados, se entenderán por adaptaciones mínimas las soluciones provisionales o ayudas técnicas tales como rampas desmontables o instalaciones electromecánicas para salvar desniveles que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 75 del reglamento, así como construcciones temporales o efímeras u otros elementos análogos.

No obstante, cuando las condiciones del propio edificio, establecimiento o instalación, así como cualquier otro condicionante de tipo histórico, artístico o medioambiental no hagan posible el total cumplimiento de lo previsto en los apartados anteriores, se procurará, al menos, mejorar las condiciones de accesibilidad existentes».

En consecuencia con todo lo anteriormente expresado, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, nos vimos en la obligación de formular a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes la siguiente **Recomendación:**

“Que a la mayor brevedad y con la urgencia que el caso requiere se proceda a la adopción de las medidas que resulten necesarias para conseguir que se inicien, cuanto antes, las actuaciones correspondientes para la instalación de un ascensor en el CEIP “...”, de “...” (Sevilla), procediéndose mientras que ello tiene lugar, a la instalación de cualesquiera de las medidas que con carácter provisional garanticen la normal movilidad del alumnado discapacitado físico allí escolarizado, para su total integración, en base a lo

establecido en la Disposición transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio”.

Recibida respuesta a dicha Resolución, en el informe administrativo se indicaba que, puestos en contacto con el Servicio de Ordenación Educativa comunicaba que existían elementos técnicos alternativos al ascensor puestos a disposición del alumnado con las características motóricas del hijo de la interesada, que no habían sido solicitados como necesarios por parte del colegio, de manera que se pudiera contribuir a solucionar, transitoriamente, la limitación física en la necesidad del alumno en cuestión, tal y como ocurría en otros centros educativos.

Con independencia de la valoración de esa respuesta, en la que se trasladaba la responsabilidad de la existencia de barreras al propio centro, por no solicitar su eliminación, en el informe emitido textualmente se afirmaba que, a pesar de la precariedad económica a la que aludía el Servicio de Planificación y Escolarización, no obstante, esa Delegación Territorial se comprometía a *“a estudiar todas las posibilidades de inversión directa que puedan irse planteando a lo largo del presente curso 2012-2013”*, fundamentadas en el proceso de actuaciones que se recogen en el Decreto 293/2009, de 7 de Julio.

De dicha respuesta se deducía la aceptación de la Recomendación, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones, en la confianza de que se llevaría a cabo con la mayor diligencia la correspondiente labor de estudio e impulso para que el comienzo de los trabajos necesarios para que la eliminación de todas las barreras arquitectónicas existentes en aquel colegio, de no se dilatase por más tiempo, para la debida escolarización e integración del hijo de la interesada y de resto de sus compañeros.

Asimismo, confiamos que, ya que había sido constatada por dicha Administración la necesidad, se procediera cuanto antes -aunque el centro educativo no lo solicitase-, a la instalación de alguna medida con carácter provisional, tipo oruga o similar, que garantizase la normal movilidad del alumnado discapacitado físico allí escolarizado, en base a lo establecido en la Disposición transitoria primera del Decreto 293/2009, de 7 de Julio.

2. 1. 4. 2. Educación Compensatoria.

En el análisis de las quejas tramitadas correspondientes a este epígrafe general denominado “Educación compensatoria”, debemos hacer referencia a una serie de expedientes de queja especialmente destacados por la temática que cada uno de ellos engloba.

En primer lugar, debemos anticipar que la solicitud y concesión de becas y ayudas para afrontar los estudios de los hijos e hijas resulta muy importante para las familias, y sobre todo en estos momentos. Nos referirnos a que, dada la difícil situación económica que están atravesando muchas familias andaluzas, se hace indispensable, hoy más que nunca si cabe, que al menos funcionen correctamente los mecanismos para compensar las desigualdades sociales que la crisis económica está generando en distintos estratos de la sociedad antes nunca desfavorecidos.

Por ello, y aunque no podemos hablar de la recepción de un gran número de quejas en las que se ponga de manifiesto esta situación, somos conocedores de los momentos apurados que toca vivir en muchas familias de Andalucía, y así, procuramos dar siempre un paso adelante en estos casos con la iniciación de actuaciones de oficio cuando tenemos conocimiento o somos conscientes de problemáticas que pueden incidir en un

retroceso en las condiciones óptimas de las personas menores, ocasionados por una repercusión directa o indirecta de las circunstancias socio-económicas como son la dificultad de acceso a servicios complementarios que ya se han tornado fundamentales en muchos casos, tales como comedores escolares, transporte, aulas matinales o actividades extraescolares; menor integración de los mismos en el entorno educativo, dificultad para poder acceder a estudios de enseñanzas no obligatorias por el coste de los mismos y su material curricular, etc.

En efecto, a veces la problemática que se genera ante una situación socialmente desfavorecida, afecta a la posibilidad misma de realizar unos estudios o enseñanzas en el alumnado, como ocurre cuando se deniegan becas o ayudas al estudio solicitadas, o incluso la casuística que se planteó el pasado año 2012 con la Educación a Distancia que dio lugar a la apertura de la actuación de oficio referenciada con el número de **queja 12/5700**.

Esta queja se inicia al tener conocimiento, corroborado a través de los medios de comunicación y de una serie de quejas que se estaba recibiendo en esta Defensoría, de la disconformidad que estaban manifestando por distintos cauces los alumnos y alumnas del Instituto de Educación a Distancia de Andalucía, ante el cobro a partir de este curso 2012-2013 de una serie de tasas por acceder a determinadas enseñanzas, calificadas como precios públicos según lo previsto en el Decreto 359/2011, de 7 de Diciembre.

En virtud del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de Julio de 2012, que publicó las cuantías de esas tasas, el pago por curso completo ascendía a 102.20 euros: 19,43 la apertura de expediente, 7,77 servicios generales, curso completo de FP inicial y Bachillerato 75 euros, más 10 por materias o módulos sueltos, ESO para personas adultas 35 euros, los cursos para acceso a enseñanzas PAC y PAU para mayores de 25 años costarían 50 euros y la enseñanza de idiomas 43,50 euros cada uno.

El alumnado estudiaba las materias a través de internet y los temarios estaban creados por profesores, aunque los exámenes eran presenciales, por ello entendían los alumnos y alumnas afectados que esta nueva situación era discriminatoria e injusta respecto al alumnado educación semipresencial que no tenían que abonar cantidad alguna. Alegaban que la Administración manifestaba que estos cobros eran en concepto de gastos de material, pero todas las materias estaban colgadas en internet de forma gratuita.

El problema en ese momento radicaba en que el curso 2012-2013 era el primero en que el alumnado que cursase enseñanzas de Bachillerato tendría que abonar dichas tasas hasta ahora inexistentes para dicho nivel educativo, puesto que la Enseñanza secundaria obligatoria, incluida en principio en el Acuerdo de Gobierno de 24 de Julio, había quedado finalmente exenta del pago de dichas tasas, tras aprobar una enmienda el Consejo de Gobierno el 16 de Octubre de 2012, por la que se liberaba a la ESO en la modalidad de a Distancia de este precio público, igualándola en el plano de la gratuidad con el resto de enseñanzas de ESO presenciales y semipresenciales impartidas en los centros públicos andaluces.

El portavoz del colectivo del alumnado de Bachillerato a Distancia aseguraba que había alumnos desesperados, ya que todos sus sacrificios y esfuerzos se veían tirados por la borda, pues al no tener suficientes recursos económicos no podían seguir estudiando, por lo que calificaba esta situación de un paso atrás, además de estimar que suponía una marginación para la Educación a Distancia y un agravio comparativo para el alumnado que quería proseguir sus estudios, bien por haber tenido un paréntesis en los mismos por

diferentes causas, o bien porque ante la actual coyuntura económica, habían quedado desempleados y querían ampliar su formación de cara al futuro.

La dirección del Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía no se había pronunciado, remitiendo al alumnado a la Consejería de Educación que señalaba que se trataba de precios públicos para las enseñanzas no obligatorias, y que financiaban los materiales didácticos que utilizaba el alumnado, disponibles en una plataforma digital, por lo que no tenían que comprar libros, prestándose asimismo otros servicios de teleformación del alumnado así como administrativos.

Aunque en el momento de iniciación de nuestras actuaciones en esta queja de oficio, el alumnado no había tenido aún que realizar el abono porque no había sido enviada ninguna comunicación notificando los plazos para realizar los pagos, dirigimos a la Consejería de Educación para obtener una mayor información sobre dicha problemática, que nos permitiese conocer la realidad del problema y proponer, en su caso, soluciones al mismo.

Una vez estudiado detenidamente el contenido del informe que nos remitió la Administración, vimos que, desde un punto de vista estrictamente legal, no se observaban irregularidades en la actuación administrativa que, se había limitado a llevar a la práctica lo dispuesto en el Decreto 359/2011, de 7 de Diciembre, y el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de Julio de 2012, que publicó las cuantías de las tasas objeto de discusión.

Es más nos congratula comprobar que, en efecto, los estudios de Enseñanza secundaria obligatoria, incluidos en principio en el referido Acuerdo de Gobierno de 24 de Julio, habían quedado finalmente exentos del pago de dichas tasas, tras aprobar una enmienda el Consejo de Gobierno en el mes de Octubre por la que se liberaba a dicho nivel educativo, en la modalidad de a Distancia, de este precio público, igualándola en el plano de la gratuidad con el resto de enseñanzas de ESO presenciales y semipresenciales impartidas en los centros públicos andaluces.

Sin embargo, no ocurría así con las Enseñanzas de Bachillerato, objeto de especial controversia, ni con las de Formación Profesional Inicial y los cursos de preparación para el acceso a otros niveles del sistema educativo, o la tasas de las enseñanzas de idiomas.

Esta Defensoría podía entender las razones que nos argumentaba la Administración en su informe, relativas a los altos costes del desarrollo del material didáctico específico complejo, interactivo y multimedia, elaborados por equipos de profesorado y de asistencia técnica que cobraban por sus servicios adicionales, así como a los costes del desplazamiento del profesorado para el que el alumnado realizase los exámenes en sus respectivas provincias, y por último del elevado coste igualmente que requería la actualización, mantenimiento y asistencia técnica de las plataformas en las que se impartían estas enseñanzas a distancia.

Igualmente tuvimos en cuenta la preocupación de la Consejería porque del abono de estos precios públicos estuviesen exentas todas las enseñanzas obligatorias, de forma que se garantizase la gratuidad en Andalucía al alumnado que cursase, tanto de manera presencial, semipresencial o a distancia, todos esos niveles de enseñanza obligatoria en cualquiera de sus modalidades.

Y especialmente compartimos el planteamiento que habíamos conocido a través de los medios de comunicación, según el cual se había afirmado por parte de la Sra. Consejera de Educación, que se instauraría un sistema de bonificaciones para personas

con dificultades económicas que, según los casos, podría suponer la gratuidad total del acceso a estas enseñanzas a distancia, lo que contrarrestaría las tasas denunciadas por muchos alumnos como “abusivas”.

No obstante, no podíamos dejar de manifestar a dicho organismo, en relación a la obligación de abono del precio público en los estudios de Formación Profesional Inicial que, entendíamos que debería realizarse un nuevo esfuerzo por parte de la Administración educativa –tal y como se había llevado a cabo con los estudios de Educación secundaria obligatoria-, y liberar al alumnado que se matriculase en Formación Profesional Inicial en la modalidad de a Distancia, del pago del precio público establecido, pues todo se complicaba sobremanera si esas personas tenían que realizar un desembolso económico, porque, que duda cabe, que la gratuidad de la enseñanza es un valor añadido al interés vocacional o laboral.

En efecto, las enseñanzas a distancia así como la Formación Profesional se han convertido en una alternativa para los miles de jóvenes andaluces que abandonaron el sistema escolar para trabajar en la construcción, y quedaron en desempleo y sin formación tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. De ahí que hayan sido muchas las quejas recibidas mostrando la disconformidad con el establecimiento de dichos precios públicos, como ya hemos afirmado.

El regreso al Sistema educativo de quienes lo abandonaron prematuramente es otro aspecto en el que ha incidido la actual crisis económica. Ello ha supuesto un importante incremento de la demanda de plazas en los diferentes ciclos de las enseñanzas de Formación Profesional que no ha podido ser atendida.

Es cierto que la Formación Profesional constituye un nivel de estudio no obligatorio, pero las autoridades administrativas competentes han de promover la creación de un número de plazas que sean suficientes para poder cubrir la demanda, y ello a pesar de las dificultades de prever el número de plazas que se van a demandar en un momento determinado, y además, de que las disponibilidades presupuestaría, en cualquier momento, son limitadas.

La tendencia iniciada en el año anterior se ha consolidado en 2012: la crisis económica y su consecuencia de haberse incrementado el número de personas que han cesado en su actividad laboral, ha supuesto un aumento considerablemente del número de plazas demandadas en los diferentes cursos de Formación Profesional, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener, en algunos casos, una cualificación que no se tenía y que permitirá integrarse en el mercado laboral y, en otros, mejorar los conocimientos técnicos de una profesión que ya se venía ejerciendo activamente dentro de ese mismo mercado, como anteriormente argumentábamos.

En situaciones de profunda y grave crisis económica, como la que padecemos, se pone de manifiesto con mayor evidencia la necesidad de adoptar las medidas que sean necesarias para paliar los indeseables efectos que, en determinadas ocasiones, pueden derivarse de una concreta regulación, ya sea porque en su origen sea deficiente o inadecuada, o porque el simple devenir del tiempo la demuestre ineficaz e injusta en las cambiantes y concretas situaciones en las que ha de ser aplicada.

Esto es, precisamente, lo que viene ocurriendo con las normas que regulan el cálculo de las cuotas a satisfacer correspondientes a los precios públicos por los servicios prestados en el Instituto de Educación a Distancia de Andalucía. Es evidente que la

búsqueda de soluciones supone un esfuerzo extra no sólo de trabajo, sino económico, lo que dificulta aún más su actual abordaje.

Pero dada las gravísimas circunstancias en las que nos encontramos, se hace absolutamente imprescindible adoptar decisiones que impliquen la modificación de determinadas normas que, si bien en un principio pudieran parecer intocables, no lo deben ser cuando de lo que se trata es de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en nuestra Constitución, siendo ejemplo de ello la reciente normativa aprobada con respecto a las ejecuciones hipotecarias.

Precisamente por ello, y a pesar de saber que la coyuntura económica que atravesamos no es la más propicia, nos hemos visto en la obligación de pedir a la Sra. Consejera de Educación ese nuevo esfuerzo, por cuanto, en línea con los pronunciamientos que hemos venido realizando hasta la fecha en referencia a los estudios de Formación Profesional, es de esta forma como verdaderamente se puede fomentar el interés en los jóvenes por iniciar esas enseñanzas que tantas puertas de futuro les pueden abrir, fundamentalmente a personas que en su momento no pudieron proseguir sus estudios por diferentes razones y están verdaderamente interesadas en conseguir una especialización profesional, o bien para otras que aspiran a alcanzar una mayor promoción en sus puestos de trabajo, o incluso en algunos casos para propiciar encontrar el camino para una formación de grado superior, e incluso universitaria.

En consecuencia con todo lo anterior, y no apreciando, en cualquier caso y tras todo lo actuado, que se haya producido una situación de conculcación de los derechos educativos del alumnado que opta por estas enseñanzas en la modalidad de a Distancia, por el establecimiento de unos precios públicos en los niveles de enseñanza no obligatorios, que era el objeto principal de investigación de esta actuación de oficio, dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente de queja, en la confianza de que el compromiso asumido por la Administración de instaurar una serie de bonificaciones para el acceso a estas enseñanzas fuese pronto una realidad de la que pueda beneficiarse todo el alumnado que opte por realizar sus estudios en la modalidad de a Distancia, y por otra parte, igualmente confiamos que por parte de la Administración educativa se estudiará y valorará, en su justa medida, la propuesta que se ha realizado desde esta Institución con relación a los estudios a Distancia de la Formación Profesional Inicial.

En línea con la temática que estamos desarrollando, hemos de señalar que las quejas recibidas en el año 2012 referidas al apartado de becas y ayudas al estudio tratan asuntos tan diversos como los retrasos en el abono de las mismas, la disconformidad de algunos solicitantes por la denegación de las ayudas y becas solicitadas, estando en desacuerdo no sólo con los límites económicos que se deben aplicar para su concesión, sino con las propias normas que regulan los requisitos académicos del solicitante, con los procedimientos de solicitud, disconformidad con la gestión de los cheque libros, etc.

Sobre este asunto, es interesante detenernos brevemente a analizar los motivos alegados por la Administración educativa en la **queja 12/3737** denegó una beca solicitada, y las causas de disconformidad del afectado con dicha decisión por entender que reunía todos los requisitos exigidos para su concesión.

Al respecto, este ciudadano manifestaba que, aunque en notificación recibida de la entonces Delegación Provincial de Educación de Sevilla del mes de Junio de 2011 le contestaban desestimándole las alegaciones formuladas con fecha 17 de Diciembre de 2010 contra la denegación de la ayuda solicitada, el mismo afirmaba no tener constancia de dicha respuesta a su referido escrito de alegaciones. Por otra parte, alegaba que en la antes citada notificación recibida de la Delegación de fecha 13 de Junio de 2011, le informaban

que ante esa segunda desestimación formuló recurso de reposición con fecha 2 de Febrero de 2011, pero que éste no se admitió al no haberse publicado a esa fecha la resolución definitiva, y por tanto no estar abierto aún el plazo para recurrir.

Pues bien, contra ello el interesado argumentaba que su recurso de reposición no estaba fuera de plazo, es decir, no estaba presentado extemporáneamente por no estar abierto aún el mismo para recurrir, sino que estaba perfectamente presentado en tiempo y forma, ya que, según alegaba, la resolución definitiva de 18 de Diciembre de 2010 fue publicada en el BOJA de 7 de Enero de 2011 y en la misma se establecía el plazo de un mes para recurrir a partir del día siguiente a su publicación, esto es, a partir del 8 de Enero de 2011.

Como quiera que su recurso de reposición lo interpuso con fecha 2 de Febrero de 2011, entendía el reclamante que no cabía alegar extemporaneidad en la presentación del mismo, y por lo tanto, la Administración estaba en el deber de retrotraer sus actuaciones hasta ese momento y volver a valorar y resolver sobre el fondo del asunto,

Admitida la queja a trámite, del informe recibido se deducía que por parte de la Administración educativa se había observado estrictamente el procedimiento legalmente establecido en la normativa al efecto, esto es, la Orden EDU 2099/2011, de 21 de Julio, y concretamente lo dispuesto en su artículo 37. En efecto, la Delegación Territorial de Educación afirmaba que la denegación de la solicitud de beca se produjo el 3 de Noviembre de 2010 por “repetir curso”, constatándose posteriormente, tras las alegaciones de 27 de Diciembre de 2010 el error padecido, y modificándose la causa de denegación por *“no estar matriculado en el curso siguiente según el Plan de estudios vigente”*.

Al respecto, el referido artículo 37 de la citada Orden 2099/2011, de 21 de Julio, establece para los casos de cambio de estudios de que quienes abandonen sus estudios cursados total o parcialmente con beca, no podrán obtener ninguna otra beca ni ayuda al estudio para cursar otras enseñanzas mientras este cambio entrañe pérdida de uno o más años en el proceso educativo. De igual forma viene regulado en el artículo 21 del Real Decreto 1721/2007, de 21 de Diciembre, por el que se establece el régimen de becas y ayudas al estudio personalizadas.

Así, se constataba que el interesado se matriculó en el curso 2009-2010 en 1º de Bachillerato pero no progresó adecuadamente, y teniendo en cuenta el nivel educativo de los estudios de 1º de FP seguidos en el curso siguiente 2010-2011, procedía denegársele la beca solicitada al no haber existido aprovechamiento académico por su parte.

Por último, analizaremos como asunto peculiar el problema planteado en la **queja 12/6141** formulada por la madre de una alumna ante su disconformidad con la devolución del importe de la beca concedida el pasado curso 2011-2012 a su hija en concepto de material escolar y mantenimiento.

La interesada exponía que había percibido el año pasado una beca para su hija la cual empleó en la adquisición del material escolar. Tras eso, manifestaba que por problemas de salud dejó de asistir al instituto en el que estaba matriculada por no encontrarse bien. Esta madre se mostraba sorprendida porque, por dicho motivo, le estuvieran requiriendo el importe de la beca, y ante ello pedía que se tuviera en cuenta que este curso si estaba asistiendo a clase con regularidad y haciendo uso del material escolar.

Por ello, no veía oportuno que le hicieran devolver el importe de la beca, ya que, según alegaba, no iba a ser beneficiaria de ninguna otra subvención durante este curso

escolar y, sobre todo, los ingresos actuales de su unidad familiar sólo se componían de lo percibido en concepto de un subsidio por desempleo. De ahí su petición de ayuda, a fin de poder conseguir una solución al problema descrito, dadas las difíciles y penosas circunstancias concurrentes en su familia.

Aunque la queja fue admitida a trámite, y solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Córdoba, en el informe que nos enviaron indicaban que no podían acceder a la petición de la interesada, debiendo proceder por su parte a la devolución del importe de la beca percibida, tal y como le fue notificado en su día, habida cuenta que su hija no asistió a clase durante más del 50% de horas lectivas, y sin justificación alguna.

Además, en su día no hizo referencia en sus contactos con el centro escolar a ningún motivo de falta de asistencia a clase relacionado con la salud de su hija, no constando, como indicaba la Delegación Territorial de Educación citada, justificación de ningún tipo de dichas faltas de asistencia. En consecuencia, y ante la inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración educativa, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones en este expediente de queja.

Por otra parte, también debemos referirnos en este apartado de la educación compensatoria a un tema que viene siendo habitualmente recurrente en los últimos años, cual es la gestión de los cheque-libros por parte de los centros privados sostenidos con fondos públicos.

Tomemos como ejemplo la **queja 12/5523** en la que el propietario de una librería de un municipio de la provincia de Granada denunciaba la práctica que se venía realizando por parte de, según afirmaba, la mayoría de centros concertados, de no proceder a la entrega del cheque-libro a los padres del alumnado, entregándoles directamente los libros de texto a los mismos. Al respecto, manifestaba que su intención al presentar queja ante esta Defensoría era denunciar la situación que estaba sufriendo, y solicitar la adopción de medidas para que ello no volviese a suceder y, subsidiariamente, en el supuesto de que por se considerase que dicha práctica estaría dentro de la legalidad, se dictase una resolución motivada y justificada de la misma.

En consecuencia, exponía que la dirección de un colegio concertado de la provincia de Granada comunicó a los padres de sus alumnos que no iban a entregar los cheques libros sino que, directamente, les entregarían los libros de texto, a lo que algunos padres y madres se opusieron porque querían tener libertad para comprarlos en su librería recibiendo como respuesta multitud de impedimentos. Finalmente algunos padres desistieron y otros, tras insistir consiguieron los cheques libro.

Con esta actitud la mayoría de los alumnos habían obtenido los libros en el propio colegio, produciéndose –a juicio del interesado- una situación ilegal conforme a lo establecido, tanto en la instrucción de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa sobre el Programa de Gratuidad de los libros de texto en el curso escolar 2012-2013, como en el artículo 10 de la Orden de 27 de Abril de 2005 que regula el programa de gratuidad, produciéndose además una situación de competencia desleal.

Este mismo Colegio había solicitado a cada padre y madre 38 € para material escolar sin especificar en que consistía, por lo que no existía posibilidad de que pudieran adquirirlo donde quisieran.

Al parecer, los anteriores hechos fueron puestos en conocimiento del inspector educativo de zona sin obtener respuesta razonada y motivada, pues, según afirmaba el

reclamante, simplemente se limitó a decir telefónicamente que el colegio en cuestión tenía un concierto especial con la Junta de Andalucía, pero sin explicar en qué consistía ni justificar su legalidad.

El referido centro también había exigido a sus alumnos la compra de material complementario, los llamados cuardenillos de apoyo, una práctica en principio ilegal desde la implantación del Programa de gratuidad. Y es que los Centros sólo pueden solicitar aquel material que esté incluido en el cheque-libro. En caso de exigir otro material, deberán sufragarlo con sus recursos. Esta situación era conocida por el mencionado inspector de zona, siendo que el resto de centros públicos de la localidad tenían terminantemente prohibido solicitarlos.

La Instrucción de la Dirección General de Participación e Innovación Educativa sobre el Programa de Gratuidad de los libros de texto en el curso escolar 2012-2013, establece que es imprescindible la entrega del cheque libro directa e individualmente a los representantes legales del alumnado, para que las familias elijan libremente el establecimiento comercial donde deseen canjearlo por los libros, por lo que cada beneficiario debe disponer del documento que le permita ejercer esta opción con total libertad. Se pondrá especial atención a que las ofertas comerciales o beneficios en la utilización de los cheques-libros repercuta directa y exclusivamente en el centro educativo y en el programa de gratuidad, no estando permitida la gestión de cheque-libros por parte de AMPAS, asociaciones o por los propios centros educativos que puedan obtener beneficios de algún tipo derivados de esta gestión destinados a un gasto distinto al programa de gratuidad de libros, excepto cuando cumplan los requisitos establecidos para la venta de libros de texto.

Por todo lo expuesto, se solicitaba por el reclamante la adopción de todas las medidas necesarias para que no volviese a suceder lo denunciado, se dictase resolución motivada y no se hiciese el ingreso correspondiente de los cheques libros de este curso hasta que no se presentasen las facturas emitidas por librerías o establecimientos comerciales con licencia fiscal para el ejercicio de la actividad de venta de libros de texto

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Granada, se deducía que por parte del Servicio de inspección se llevaron a cabo las actuaciones precisas en orden a investigar los hechos denunciados, resultando constatado que el comunicado del centro para información de los padres exponía la adquisición de libros de texto con carácter voluntario.

En este sentido, se comprobó que hubo cheque-libros que fueron cedidos por los padres al centro para la retirada de los libros en el mismo, y sin embargo otras familias que no los cedieron al centro.

En cualquier caso, igualmente resaltaba la Administración que el centro denunciado estaba facultado para la venta de libros de texto y artículos de escritorio al alumnado, porque la congregación a la que pertenecía tenía la declaración de actividades económicas y locales para la actividad de comercio menor de librería y papelería, así como para la venta de uniformes y prendas deportivas.

Por otra parte, del informe emitido por la Delegación igualmente se desprende que la cantidad de 38 euros que se había solicitado a los padres y madres para material escolar, era una petición para una aportación de carácter voluntaria, como de hecho así había ocurrido al haberla aportado algunos padres sí y otros no. Lo único obligatorio era la agenda escolar por importe de 4 euros.

Por último, la Administración aclaraba igualmente, en lo referente a la queja por la supuesta exigencia a los padres de material complementario o “cuadernillos”, que tras las gestiones realizadas por la inspección educativa, se resolvió requiriendo al colegio para que adecuase, a la mayor brevedad, el material curricular seleccionado, y procediese a su inclusión en el Programa Séneca de la relación de libros de texto adoptados, para la aplicación del Programa de gratuidad. Por tanto, en este punto se apreciaba que la Administración había constatado la denuncia, y había adoptado las medidas pertinentes, lo que significaba la aceptación de la pretensión del interesado en este punto concreto de su queja.

Otro aspecto importante relativo al apartado que estamos tratando denominado Educación compensatoria, es la problemática relacionada con el absentismo escolar. A continuación pasaremos a analizar las actuaciones más significativas realizadas por esta Defensoría durante el año 2012 en relación con esta problemática.

Ciertamente, el absentismo escolar es un tema al que esta Institución ha venido prestando desde hace años un especial interés, motivando incluso, la elaboración de un arduo trabajo de investigación que tuvo su reflejo en el citado Informe Especial presentado ante el Parlamento de Andalucía en el año 1998, y cuyo ámbito de aplicación se centró en determinadas barriadas marginales de las ocho provincias andaluzas.

Por lo tanto, el absentismo escolar, entendido como la falta injustificada de asistencia a clase por parte del alumnado, ha sido y sigue siendo uno de los mayores problemas sociales que se traduce en un atraso de la juventud en la inserción en la sociedad, porque a nivel educativo supone una lentitud en el ritmo de aprendizaje del alumno, que da lugar a un retraso en el rendimiento escolar y que finalmente lleva al abandono y al fracaso escolar, y lo que es peor aún, a la aparición en nuestra sociedad de situaciones de incultura, de marginalidad y finalmente de delincuencia.

En la mayor parte de los casos, aunque no en todos afortunadamente, los factores sociales o familiares que arrastran al menor al absentismo se deben a la existencia de un ambiente marginal en su entorno urbano con graves deficiencias económicas y sociales, y en el subsisten colectivos donde se da con mayor incidencia estos factores (comunidad gitana y población inmigrante de nacionalidad magrebí y rumana), que configuran un marco de marginación y desestructuración social y familiar que está en la base de los problemas educativos que presenta este alumnado. Esta realidad a la que nos referimos se nos presenta, por tanto, como un problema en cuya aparición inciden factores educativos y fundamentalmente sociales.

Por ello, las medidas educativas orientadas a favorecer la integración en el sistema educativo de esos niños y niñas que se encuentran en situación de desventaja por razones sociales, conforman la denominada Educación compensatoria, y son medidas que resultan esenciales para dar efectividad a toda políticas educativa que quiera llamarse solidaria.

Las quejas que continúan llegando a esta Institución, referentes a los problemas de absentismo escolar del alumnado, vienen a poner de manifiesto las especiales dificultades existentes en el desarrollo de los programas de lucha contra el absentismo escolar, en particular por lo que respecta a la colaboración interadministrativa en esta materia, y en relación con las competencias y responsabilidades que han de asumir las distintas Administraciones públicas, especialmente la Administración educativa y las Corporaciones locales.

Por ello, interesa resaltar la **queja 11/6280**, que formularon los representantes de una “Mesa de Educación” constituida para trabajar en un proyecto de actuación integral en una barriada marginal de nuestra Comunidad Autónoma, y en la misma nos daban

traslado de la preocupación de los miembros de la referida Mesa, en su criterio, por la falta de efectividad de las actuaciones de la Fiscalía de Menores, en relación a las actuaciones para solventar el absentismo escolar.

Al respecto, manifestaban que el Ayuntamiento de la provincia en cuestión tenía firmado un convenio de colaboración con la Consejería de Educación mediante la cual se activaba un protocolo de actuación con los menores absentistas. El último escalón de hechos era la Fiscalía de Menores, para que tomase las medidas oportunas. Sin embargo, exponían su preocupación porque los tiempos de respuesta de esas denuncias por parte de la Fiscalía se prolongaban cada vez más, dejando sin efectividad dicha respuesta.

Y esto ocurría, según los interesados, bien por no existir la misma o bien porque casos derivados hacía más de cinco años, volvían nuevamente a los Servicios Sociales para solicitar un plan de intervención, o bien para contestar que no veían motivo de ella, y si ya estos menores habían cumplido dieciséis años, se desentendían, sin valorar los antecedentes. La triste realidad, según aseguraban los denunciante, era que los menores continuaban sin acudir a clase, y ese mal ejemplo era cada vez más repetido por sus compañeros y compañeras, a la vista de la ausencia de sanción.

De este modo nos indicaban que en el curso escolar 2010-2011 fueron 278 casos los menores atendidos, de los cuales 51 se habían derivado a Fiscalía, correspondientes a 133 familias. Las actuaciones de la Fiscalía, al menos en la Sección de Protección, se limitaba a amonestar a las familias y pedirles que acudiesen a clase, algo que en la mayoría de los casos no realizaban, y ahí quedaba todo, afirmaban, sin ningún tipo de imposición de medidas como el de servicios a la comunidad, arresto domiciliario, etc.

Los integrantes de esta Mesa (formada por representantes vecinales, miembros de las diversas ONGs con implantación en la zona, técnicos educativos de los centros públicos y concertados y del Ayuntamiento), pensaban que con una intervención oportuna se conseguiría algo más, erradicando la sensación de impunidad de los absentistas. Y añadían que debemos ser conscientes de que, cuando se envían los casos a Fiscalía, se han agotado las intervenciones a nivel del centro educativo y de zona, por lo que no creían oportuno ralentizar y prolongar el tiempo, dado que se alumnado estaba perdiendo el curso escolar.

Finalizaban su queja afirmando que lamentaban muchísimo tener que trasladarnos esta realidad, pero que lo hacían con el convencimiento de que la gestión de esta Defensoría conseguiría una reacción de la Fiscalía, con el objetivo de que la sociedad pudiera visualizar una preocupación por la escolarización obligatoria de los menores.

Tras estudiar cuidadosamente el asunto, se acordó su traslado con las debidas reservas, al Sr. Fiscal Superior de Andalucía para su conocimiento y a los efectos que estimase oportunos, quien informó de lo siguiente:

En primer lugar la Fiscal Delegada de la Sección de Menores desestimó las afirmaciones recogidas en la queja remitida por las personas interesadas, por cuanto según se afirmaba, tras recibirse los casos de absentismo se citaba los padres a una comparecencia donde se les informaba de las posibles consecuencias de la falta de escolarización de sus hijos a clase.

En este sentido, se indicaba que durante el año 2011 se habían celebrado 271 comparecencias, adoptándose el archivo de los correspondientes expediente tras el análisis de los mismos, trasladándose al Decanato por si integraran un delito del artículo 226 del Código Penal, o en su caso, para la incoación de expediente de desamparo. Por tanto, la

Fiscalía entendía que la actividad desplegada por la misma era la adecuada y en los términos que exigía la Ley, independientemente del resultado de dichas actuaciones.

Por otra parte, consideraba la Fiscal Delegada en su informe que, dentro del marco del artículo 174 del Código Civil, la Fiscalía de Menores era el último recurso en intervenir en los casos de absentismo, ejerciendo la superior vigilancia de los obligados a garantizar tal derecho, sin que, según se afirmaba, *“podamos convertirnos en el primer escalón de la pirámide”*.

Igualmente se indicaba que, conforme a la legislación actualmente vigente, por parte de dicha Jurisdicción no era posible la imposición a los padres de ningún tipo de medidas ante el incumplimiento de los mismos del derecho a la enseñanza obligatoria de sus menores hijos, ya que la imposición de pena, sanción o medida tendría que venir impuesta por el Juzgado de lo Penal, *“careciendo la Fiscalía de base legal para poner a los progenitores medidas como el servicio a la comunidad o el arresto domiciliario”*, y que, de existir alguna medida de coerción para el menor, *“ésta nunca debería exceder del ámbito educativo”*.

Ciertamente importante eran los últimos apartados del informe de la Fiscalía de Menores, en el sentido de afirmar que se estaba pendiente de realizar determinadas reuniones con periodicidad con el entonces Delegado Provincial de Educación, con la finalidad de buscar soluciones, o en su caso, analizar los supuestos más problemáticos y ver el cauce a seguir, concluyendo con que en ese momento no existían constituidas con la presencia del Fiscal, comisiones o mesas de absentismo de carácter provincial.

A la vista de ello, debemos incidir en el hecho de que, en efecto, estábamos ante un problema complejo y, como muy bien calificaban “multicausal”, por ello, entendía la Fiscalía que el absentismo escolar debía afrontarse desde una triple perspectiva: desde la normativa de protección de menores, evaluando si las situaciones de absentismo daban lugar a una situación de desprotección, riesgo o desamparo; desde la perspectiva de derecho sancionador, aunque si se constataba que los padres, tutores o guardadores no gestionaron una plaza escolar para el menor, o no procuraron que asistiera al centro escolar, en periodo de escolarización obligatoria, estaríamos ante infracciones leves que conllevarían solo amonestaciones por escrito o multas; y por último, desde la perspectiva del derecho penal (artículo 226), por quebrantamiento de los deberes inherentes a la patria potestad, pero siempre por situaciones extremas, como no solicitar plaza escolar durante todo un curso, faltar el menor de forma generalizada al colegio durante todo el curso, o más del 50% del curso o durante varios meses completos, o falta de colaboración de los padres con el centro y profesorado de sus hijos.

No obstante, la Fiscalía reconocía su falta de respuesta a las solicitudes de reuniones realizadas por los centros escolares u otros organismos, estimando que esas convocatorias deberían ser, al menos con la Delegación Provincial de Educación de Málaga, con cierta periodicidad, para tratar de buscar soluciones y vías de actuación, y analizar los casos más problemáticos.

En este sentido, igualmente manifestaba que no existían mesas ni comisiones de absentismo provincial constituidas con la presencia del Fiscal, afirmando que cualquier tipo de solución o estrategia de lucha contra el absentismo escolar tenía que surgir del diálogo y del consenso de todos los órganos implicados, Fiscalía, Administración educativa y Servicios Sociales.

Pues bien, a la vista del contenido de dicho informe, se desprendía que, tras las investigaciones realizadas ante la delicada pretensión planteada por los interesados, relativa

a la presunta falta de efectividad de las actuaciones de la Fiscalía de Menores de una provincia andaluza, en relación a las actuaciones para solventar el absentismo escolar, no se apreciaba la existencia de irregularidad en las actuaciones de dicho Órgano, sino que del conjunto de la información remitida se deducía que el asunto se encontraría en vías de solución si se ponían en marcha las propuestas de actuaciones que por la Fiscalía se nos trasladaban, y que desde esta Defensoría se iban a poner en conocimiento de los órganos competentes de la Consejería de Educación.

En efecto, nos parecían muy acertadas las siguientes propuestas de actuación, que esta Institución trasladó de inmediato a la entonces Delegación Provincial de Educación de Málaga para su estudio y valoración:

En primer lugar, constitución de la comisión provincial de absentismo escolar, en los términos que recoge el artículo 13 de la Orden 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, en cuya composición se debía integrar un Fiscal de la Fiscalía de Menores.

En segundo lugar, puesta en marcha por dicha comisión del plan provincial de absentismo escolar, para fijar los instrumentos y objetivos contra la lucha del absentismo escolar. Consecuentemente con ello, en las reuniones de la referida Comisión, los órganos integrantes de la misma deberían explicar razonadamente las actividades llevadas a cabo por cada institución en el ámbito de sus competencias.

Con independencia de lo anterior, la Fiscalía sugería que, por parte de la sección de menores provincial, se podían realizar cuantas reuniones se tuviera por convenientes en esta materia, con la Delegación Provincial de Educación de Málaga o con los centros educativos y asociaciones educativas.

Igualmente, se proponía que por la Administración autonómica se procediese al desarrollo, tanto el procedimiento sancionador, como fijar la autoridad competente para llevar a cabo lo dispuesto en el Título IV de las Infracciones, Capítulo I y II, Infracciones y Sanciones, artículo 55, de la Ley Andaluza 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y Atención al Menor.

De esta forma, -y en plena sintonía con lo estimado por la Fiscalía-, esta Defensoría entendía que, efectivamente, se cubrirían las demandas solicitadas en la queja formulada por los integrantes de esa Mesa de educación, ya que era en la referida comisión provincial de absentismo escolar donde se debían fijar las estrategias de actuación, en base a las soluciones aportadas por las distintas instituciones que la formasen, así como los mecanismos de coordinación a seguir en todos los expedientes sobre absentismo escolar que se deberían canalizar en la misma, a la vez que se determinarían las fórmulas de derivación a cada órgano, entre otros la sección de menores de la Fiscalía Provincial, consiguiéndose de este modo, unos instrumentos de coordinación necesarios para la lucha contra el absentismo, perfilándose de forma adecuada los objetivos a seguir.

En consecuencia con lo anterior, comunicamos a la Fiscalía que dábamos por concluidas nuestras actuaciones para continuar tramitando el expediente ante la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes, aun cuando les mantendríamos debidamente informados del resultado de nuestras investigaciones con los órganos competentes de la Administración educativa.

En cumplimiento con dicho compromiso, dimos traslado a la citada Delegación Territorial de las actuaciones realizadas hasta a fecha por esta Institución en este

expediente de queja, así como del contenido del informe emitido por la Fiscalía de Menores, para que, en base a lo establecido en el artículo 18.1 de nuestra Ley reguladora, Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, nos remitieran información al respecto de la cuestión suscitada.

Recibido en su día el informe interesado de la Administración educativa, al mismo se adjuntaba copia del informe del equipo de intervención socioeducativa, adscrito al equipo técnico provincial del Servicio de ordenación Educativa de dicha Delegación Territorial.

Pues bien, una vez analizado detenidamente el contenido de dichos informes, se deducía que la Administración aceptaba la pretensión planteada, de lo cual nos alegrábamos, pues según se nos indicaba, como consecuencia de la intervención de esta Defensoría se recibió un escrito de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, tras lo cual se habían mantenido varias reuniones con la Fiscalía de Menores de la provincia en cuestión, al objeto de impulsar las recomendaciones recogidas en dicho escrito.

Al respecto, indicamos a la Delegación Territorial que nos congratulaba comprobar que, tal y como se afirmaba en el informe remitido por ese organismo, todas las partes implicadas en la resolución de esta problemática habían coincidido en la necesidad de reactivar el funcionamiento de la comisión provincial de absentismo.

A tal fin, igualmente se nos informaba que, una vez superados los obstáculos que dificultaban la convocatoria de dicha comisión, era deseo de todas las partes fijar la primera reunión cuanto antes, comprometiéndose a poner en nuestro conocimiento la fecha exacta de dicha reunión. A la vista de ello, consideramos procedente finalizar nuestras actuaciones en el expediente de queja, en la confianza de que la labor de impulso realizada desde esta Institución y la implicación observada por todas las partes a raíz las actuaciones de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, derivasen en la reactivación del funcionamiento de dicha comisión provincial de absentismo, para dotar de una mayor efectividad las actuaciones para solventar los problemas derivados del absentismo escolar no solo de la zona denunciada, sino de toda la provincia.

No podemos finalizar el relato de quejas referidas a esta problemática sin analizar la Actuación de oficio realizada desde por Institución, referenciada como **queja 12/687**, iniciada tras tener conocimiento a principios del mes de Febrero de 2012 de que la comisión municipal de absentismo de Algeciras había detectado un importante aumento de los casos de absentismo escolar en el municipio, concretamente de los 38 casos constatados durante en el año 2011 se había pasado a 78 casos en aquel momento, siendo sobre todo en alumnado de Educación primaria.

Según se denunciaba, responsables del Ayuntamiento de Algeciras habían manifestado que, posiblemente, ese aumento del absentismo escolar en la localidad se debía a la situación socio-económica por la que estamos atravesando, que genera también problemas de índole familiar. Asimismo indicaban que, a esa situación se unía el hecho de contar con un defectuoso mapa escolar en la localidad, que según afirmaba, estaban intentando corregir desde el consejo escolar municipal, aunque no habían obtenido respuesta por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deportes de Cádiz.

En este sentido se afirmaba en el reportaje al que tuvimos acceso que los padres de alumnado de corta edad usaba como excusa el hecho de que el centro escolar que les correspondía estaba muy lejos de su domicilio y carecían de medios de transporte, o bien que estaban trabajando y no podían llevar a sus hijos al centro, todo lo cual estaba generando un preocupante problema de absentismo.

Por último, en la crónica publicada se indicaba que, de los 45 centros escolares de Algeciras, en 21 de ellos se habían registrado casos de ausencia de alumnado, y que, por el momento, desde el Ayuntamiento ya se habían corregido 32 de los nuevos casos producidos, siendo uno de ellos remitido a la Fiscalía de Menores, al entender que se estaba produciendo un claro caso de abandono. Por otra parte, también había varios alumnos que no habían podido ser localizados en la localidad, ya que, al parecer, sus familias se habían marchado después de matricular a sus hijos en sus correspondientes colegios.

De este modo, nos dirigimos a la referida Delegación Territorial para interesar la emisión del preceptivo informe sobre los hechos anteriormente descritos, en el que se nos proporcionase una mayor información sobre dicha problemática, tras la valoración realizada por la comisión municipal de absentismo. Una vez analizado detenidamente el contenido del informe que dicho organismo nos remitió, pudimos comprobar que el problema estaba en vías de solución, ya que, tras todas las actuaciones llevadas a cabo en el municipio, se constataba que la situación ya estaba controlada y coordinada entre los órganos al efecto competentes, habiéndose incluso corregido un número importante de casos detectados de alumnado absentista.

De ahí que nos manifestamos a la Administración educativa nuestra satisfacción por el trabajo desarrollado para paliar la problemática aparecida, y nuestra confianza en que, tanto desde la Delegación Territorial, como desde el propio Ayuntamiento de Algeciras, se promoviesen acciones para el desarrollo de la prevención, seguimiento y control del absentismo escolar en el municipio y para la prevención de los casos de abandono escolar, que permitiese que en el curso 2011-2012 y en el futuro, la problemática relacionada con los índices preocupantes de absentismo escolar que llegaron a existir en la localidad, tal y como se denunciaban a través de la crónica periodística base de la actuación de esta Defensoría, quedase definitivamente resuelta.

A modo de conclusión, tras el relato de las disfunciones percibidas durante todos estos años, al hilo de las quejas tramitadas que hemos ido comentando, debemos reiterar una vez más, que es nuestro deber como Institución defensora de los derechos del menor incidir en la consideración de que, aunque reconocemos los esfuerzos que en muchos casos se están llevando a cabo por las Administraciones afectadas para realizar una gestión eficaz del problema del absentismo escolar en cada una de las provincias objeto de su competencia, nuestra mayor confianza vendrá dada cuando se pueda comprobar la correcta puesta en marcha de los convenios de cooperación que se adopten, y del trabajo año tras año de las comisiones de absentismo escolar que se creen, con sus correspondientes planes de trabajo y protocolos de Intervención, y ello repercuta positivamente en el alumnado.

No podemos claudicar en el empeño de trabajar por intentar que se mejoren los sistemas de recogida de datos, elaborándose un programa informático "ad hoc" que permita obtener y controlar de forma eficaz el mayor número de datos relacionados con los menores absentistas, (provincia, municipio, zona o barrio, centro escolar, curso, circunstancias personales o familiares de interés, etnia, etc). Y, sobre todo, que se establezca definitivamente un criterio uniforme en Andalucía para la calificación de un menor como "absentista", y un programa normalizado de absentismo que sirva de modelo y referencia para los programas de absentismo a elaborar por las distintas provincias andaluzas.

Es indispensable continuar realizando un nuevo impulso en la lucha contra el absentismo escolar, actualizando la relación de centros en cada provincia, sectorizándolo por zonas en las que sea necesario llevar a cabo una actuación educativa preferente, y dotar a los mismos de los recursos económicos complementarios necesario para que este trabajo pueda resultar eficaz, (llámese profesorado de apoyo, de formación para sus

docentes, etc), y en definitiva poniendo en marcha en los mismos nuevos planes de compensación educativa.

2. 1. 5. Educación infantil de 0-3 años.

En cuanto a novedades normativas afectantes a la Educación infantil de 0-3 años, pocas y de escasas trascendencias, por lo que en este sentido no se han presentado problemas al respecto de conflictos que en otras ocasiones han podido surgir de la interpretación o aplicación de las mismas.

Sin embargo, como podemos ver a continuación, en mayor o menor medida, y de manera directa o indirectamente, en todos los expedientes que se van a analizar lo que se pone claramente de manifiesto es que los mayores problemas que en la actualidad afectan al primer ciclo de Educación infantil son aquellos que se derivan de la situación de crisis económica mantenida ya en el tiempo y de la insuficiencia que eso provoca en cuanto a los recursos económicos públicos dedicados a este ciclo educativo.

2. 1. 5. 1. Planificación y organización.

Una de las materias en que parece que con mayor crudeza se han revelado los estragos que está causando las limitaciones presupuestarias con las que cuenta la Administración autonómica, es la que se refiere al primer ciclo de Educación infantil para el alumnado de 0 y 3 años.

Así ha ocurrido que numerosos centros de Educación infantil, tanto de titularidad privada como municipal, que tras un enorme esfuerzo de inversión económica por parte de sus promotores, han visto frustradas sus expectativas de poder conveniar las plazas que se ponían a disposición de la Administración educativa por falta de disponibilidad presupuestaria, lo que ha significado, en alguno de los casos, que centros perfectamente dotados y listos para abrir sus puertas, ha sido imposible su puesta en funcionamiento.

Pero lo que es aún más grave es la situación de incertidumbre y angustia que sufren los centros ya conveniados como consecuencia del retraso que se está produciendo por parte de la Consejería de Educación en hacer efectivas las liquidaciones correspondientes a dichos convenios. En estas circunstancias, los titulares de muchos de estos centros educativos se ven avocados –los que, por fortuna, pueden- a pedir préstamos personales para hacer frente a los gastos de personal y mantenimiento mientras reciben las contraprestaciones económicas debidas por la Junta de Andalucía pero, en el peor de los casos, muchos de ellos se han visto obligados a cerrar sus instalaciones por no poder hacer frente a dichos gastos.

Si bien esta situación se venía poniendo de manifiesto de manera individual por parte de alguno de los comparecientes que se habían dirigido a nosotros durante la primera mitad del año 2012, fue en el mes de Septiembre cuando, a través de la prensa, pudimos tener mayor conocimiento sobre la gravedad con la que el asunto estaba afectando al sector.

De este modo, en las numerosas noticias que aparecían en la prensa, se informaba de la dramática situación en la que se encontraban, como decimos, el colectivo de centros de Educación infantil que mantienen convenios con la Junta de Andalucía, situación que podría dar lugar a que muchos de ellos procedieran a su cierre en los siguientes meses.

Según manifestaciones del presidente de la coordinadora de escuelas infantiles de Andalucía, a pesar de que en el verano habían logrado el compromiso de que antes del día 10 de Septiembre de 2012 por parte de la Consejería de Educación se sufragarían las deudas que mantenían con el colectivo, correspondiente a los meses de Junio y Julio, hasta la fecha señalada tan sólo se habían liquidado las cantidades correspondientes al mes de Junio, lo que había provocado que alguno de los centros de Educación infantil ya no hubieran podido abrir sus puertas al comienzo de recién estrenado curso.

De mantenerse el impago de la deuda aún pendiente, la correspondiente al mes de Julio, en palabras del representante de la coordinadora señalada, sería *“muy probable que tengamos que tomar la drástica medida de cerrar, previsiblemente en Octubre y Noviembre”*.

Por ello, los responsables de los centros concertados de cada una de las provincias andaluzas, estaban llevando a cabo una campaña de recogida de firmas de los padres y madres en señal de apoyo al colectivo, advirtiendo de que, de continuar los impagos, no tendrían más remedio que adoptar la drástica medida de cerrar. Estos documentos serían presentados ante las respectivas Delegaciones Territoriales de la Consejería competente.

Y de esta campaña podemos dar prueba desde esta Institución, pues a lo largo de los tres últimos meses del 2012, ha venido recibiendo un muy elevado número de quejas de diferentes centros de Educación infantil de convenios de diferentes provincias –aunque especialmente de Granada y Málaga-, refrendados, asimismo, por las firmas de los padres y madres del alumnado afectado, en el que se nos ponía en conocimiento la delicada situación por la que estaban atravesando y solicitando nuestra intervención.

Por esta razón, incoamos de oficio la **queja 12/5239** ante la propia Consejería de Educación, así como que se tramitaron de manera individual las respectivas quejas antes las igualmente respectivas Delegaciones Territoriales para que, cada una de ellas, nos informaran al respecto de la situación en sus ámbitos de competencia.

En cuanto a la información que nos remitió la Consejería implicada al respecto de la situación descrita, lo que nos venía a poner de manifiesto, en realidad, es la obviedad de que ello responde a los problemas de tesorería que tienen todas las Administraciones públicas –estatal, autonómica y municipal-, si bien señalaba que las escuelas infantiles, por la especial naturaleza de las empresas conveniadas, gozan de una prioridad absoluta en materia de pagos. Así mismo nos decían que, en cuanto a éstos, se habían liquidado todo lo que estaba pendiente hasta el mes de Septiembre de 2012.

Dado que, como decíamos, además de haber solicitado información a la Consejería de Educación, admitimos a trámite cada una de las quejas individuales que nos habían sido remitidas por muchos de los centros de Educación infantil afectados, pudimos conocer por la información que nos fue facilitada por las respectivas Delegaciones Territoriales preguntadas –principalmente las de Málaga y Granada-, que a mediados del mes de Noviembre de 2012 se habían liquidados las cantidades que estaban pendientes, por lo que podía considerarse que en el mes de Diciembre se estaba al corriente del pago de todos los centros infantiles conveniados de ambas provincias, información que nos fue corroborada por algunos de los interesados.

Al respecto, por lo tanto, de lo informado por parte de las Delegaciones Territoriales indicadas, les señalamos que, a pesar de que ello, como no podía ser de otro modo, nos producía una enorme satisfacción, no podíamos dejar de manifestar que éramos conscientes –y lo seguimos siendo- de los daños y perjuicios ocasionados a las empresas

encargadas de prestar este servicio, las cuales, en muchos casos, se habían visto obligadas a pedir ayuda externa para poder continuar con su labor o que han debido afrontar el problema con sus ahorros o propiedades. En otras ocasiones, la demanda de ayuda se ha dirigido a las entidades bancarias. Unas entidades que, si bien en principio eran receptivas a acceder a estas solicitudes, en los últimos meses han cambiado su política y vienen mostrando su negativa a prestar el dinero.

Ante esta tesitura no podíamos, por lo tanto, dejar de demandar de la Administración educativa un esfuerzo adicional para cumplir con sus obligaciones económicas y, en lo posible, que se adoptaran las medidas necesarias para evitar que estas situaciones se vuelvan a producir.

Así mismo, y en todo caso, nos parecía fundamental que mientras persistiesen las situaciones de impago, se informasen a los acreedores de las razones de los mismos, de la evolución de la situación, de las previsiones de liquidación de las deudas, y también de cualquier incidencia que supusiera un cambio en el calendario de los plazos previstos. Esto lo decíamos no sólo porque consideremos que ello es un reflejo de una buena práctica administrativa, sino porque con posterioridad a nuestra solicitud de información a las Delegaciones Territoriales volvimos a atender a algunas de las muy numerosas personas que a nosotros se habían dirigido -todas ellas titulares de centros de Educación infantil que se han visto afectadas por las demoras en las liquidaciones correspondientes- y que nos exponían la completa falta de información recibida por parte de las Delegaciones Territoriales, así como de la propia Consejería de Educación al respecto de los extremos que señalamos. De este modo, según se expresaban, la más absoluta incertidumbre en cuanto a cuándo se iban a realizar los sucesivos pagos no les permitía, ni tan siquiera, poder adoptar las decisiones económicas y financieras adecuadas que les ayudaran a paliar la falta de liquidez sufrida.

Por esta razón, insistíamos –y seguimos insistiendo-, en que es absolutamente necesario que se establezcan todos los canales de comunicación posibles que faciliten una continua y fluida información a cada uno de los acreedores, lo que, a pesar de lo informado por parte de la Consejería en cuanto a mantenerse ésta en continuo contacto con la coordinadora de centros de Educación infantil de Andalucía, no parecía que se estaba cumpliendo.

2. 1. 5. 2. Escolarización y admisión del alumnado.

Pero si bien este es el problema más importante que durante el ejercicio de 2012 ha afectado al primer ciclo de Educación infantil, también se nos han planteado otras cuestiones que, como veremos a continuación, han sido objeto de nuestra preocupación.

De este modo, la persona interesada en la **queja 12/2871**, nos exponía que, con ocasión de haber concurrido al proceso ordinario de admisión en las escuelas y centros de Educación infantil de convenio para el curso 2012-2013, con fecha 14 de Mayo de 2012, fue requerido por escrito de la escuela infantil en la que había presentado su solicitud, para que aportara la declaración de la renta de su esposa. Cumplimentado dicho trámite dos días más tarde, posteriormente fue informado por parte del mismo centro educativo que, no obstante ello, no le correspondía bonificación alguna del precio de la plaza de su hijo por no haberla aportado con anterioridad al 30 de Abril, último día de plazo para la presentación de solicitudes.

Consideraba el interesado, y así nos lo comunicaba, que no podía hacersele responsable ni tenía que sufrir las consecuencias del error cometido por parte de la escuela

infantil de no haberle requerido la subsanación del defecto en el plazo en el que estaba obligado a hacerlo, refiriéndose con ello a que, teniendo en cuenta la respuesta recibida, se le tenía que haber requerido, entonces, con la antelación suficiente para haberlo podido cumplimentar antes de ese plazo.

Así mismo, la persona interesada en la **queja 12/4969**, nos trasladaba encontrarse en esa misma situación, si bien, en su caso, lo que él había solicitado era la reserva de la plaza que su hijo ya ocupaba desde el año anterior en un centro de Educación infantil de Málaga. En este ocasión, fue el día 26 de Mayo cuando fue requerido para que aportara documentación acreditativa de los ingresos obtenidos durante 2010, entre ellos la declaración de renta. No sin dificultades, junto al resto de documentación, entregó dicha declaración, siendo informado, ya en el mes de Septiembre, que no le correspondía bonificación alguna, de modo que si querían mantener a su hijo escolarizado tendrían que abonar 227€ del precio íntegro de la plaza. Según el interesado, en el año anterior, siendo idéntica su situación, no había tenido problema alguno a la hora de habersele aplicado la bonificación correspondiente.

Admitidas ambas quejas a trámite y solicitados los preceptivos informes a las Delegaciones Territoriales de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla y Málaga, respectivamente, nos contestaron con sendos informes, en los cuales se hacían constar prácticamente los mismos argumentos justificativos de las denegaciones de las bonificaciones en los precios de las plazas solicitadas por los interesados.

Por ser más amplia la respuesta, analizaremos el contenido del informe emitido por la Delegación Territorial de Sevilla, si bien todo ello es igualmente aplicable al supuesto planteado a la Delegación Territorial de Málaga.

Así pues, en el informe administrativo que señalamos se hacían constar como antecedentes, lógicamente, los mismos hechos y con las mismas consecuencia que nos había expuesto el interesado, indicándonos la Delegación Territorial de Sevilla que, en su criterio, aquel incurría en el error de interpretación que nos exponían y que ahora hacemos constar.

De este modo, nos indicaban que atendiendo al contenido del artículo 45.2 del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil, la información de carácter tributario que es precisa para la acreditación de la renta anual de la unidad familiar será suministrada directamente a la Consejería de Educación por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, por medios informáticos o telemáticos, en el marco de colaboración entre ambas y, en su caso, por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra.

Por su parte, según ese mismo artículo y, según también, la Disposición adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 de Abril, de apoyo a las familias andaluzas, los ingresos a computar y, por lo tanto, la declaración de la renta, son los referidos al periodo impositivo inmediatamente anterior con plazo de presentación vencido a la fecha de solicitud; es decir, que para las solicitudes presentadas hasta Junio de 2012 serían tenidas en cuenta los ingresos obtenidos y la declaración de renta del ejercicio 2010.

Según se hacía constar en el informe administrativo, los datos aportados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria referidos a la esposa del interesado fueron: *“Titular obligado y no ha presentado la declaración. No se facilita información”*.

A su vez, añadía el Informe de la Delegación Territorial de Sevilla, las *“Aclaraciones sobre el tratamiento de la información de carácter tributario de las solicitudes de admisión del Primer ciclo de la Educación infantil”*, de 25 de Abril de 2012, de la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación, especificaban en la aclaración 2: «Titular obligado a declarar y no ha presentado declaración: El sistema de información Séneca propondrá 0 puntos por la renta a la solicitud y la bonificación a aplicar, en caso de ser admitida, será de 0%».

Continuaban señalándonos que había que tenerse en cuenta que en el artículo 46.8 del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, en su redacción dada por la Disposición final primera del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, se determina que «la documentación que se aporte para la acreditación de los criterios de admisión deberá mantener su validez y eficacia a la finalización del plazo de presentación de las solicitudes y responder a las circunstancias reales del niño o niña en dicha fecha», lo que se ha de conjugar con el artículo 10.1 de la Orden de 8 de Marzo de 2011, según el cual «el plazo de presentación de solicitudes para participar en el procedimiento ordinario de admisión en los centros educativos será del 1 al 30 de Abril de cada año».

De igual forma, se indicaba que el interesado, en su solicitud, había declarado cumplir con sus obligaciones tributarias, así como que todos los datos que figuraban eran ciertos, a la vez que, marcando la casilla correspondiente, autorizaba a que se solicitara la información de carácter tributario que fuera necesaria.

Concluía el informe administrativo manifestando que, a tenor de los preceptos legales señalados, el centro educativo había requerido a la esposa del interesado para que presentara su Declaración de Renta del 2010 no porque fuera necesaria su presentación junto con la solicitud (en virtud del artículo 45.2 del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, antes comentado) ni, por lo tanto, para subsanarla, sino porque cumplimentado dicho trámite se corroboraría que dicha declaración de renta se había presentado con posterioridad al 30 de Abril de 2012.

Por lo tanto, y aunque no se hacía constar expresamente en el informe administrativo pero es lo que se deducía de su contenido, el error del interesado en cuanto a considerar que él no podía sufrir las consecuencias del retraso con el que el centro docente le había requerido para que aportara la declaración de renta correspondiente, radicaba en que, también erróneamente, estaba convencido de que era obligación del centro docente haberle requerido con anterioridad al 30 de Abril de 2012 o, como hemos dicho antes, con la antelación suficiente como para poder cumplimentar el trámite antes de esa fecha.

Teniendo en cuenta, pues, lo manifestado por el interesado y el informe administrativo, lo que se ponía de manifiesto era la necesidad de analizar las dos cuestiones que inciden directamente en los supuestos que se nos habían planteado: por un lado, qué documentos pueden acreditar la renta anual de la unidad familiar a efectos del cálculo de la bonificaciones que pudieran corresponder y, por otro, el momento en el que tienen que ser aportados por los solicitantes para que puedan ser tenidos en cuenta a efectos de dicho cálculo.

Pasemos, pues, a su análisis:

1.- En relación con los documentos acreditativos de la renta anual familiar.

En el informe administrativo, al respecto de la información con la que ha de contar la escuela o centro de Educación infantil para calcular la renta de la unidad familiar del solicitante, tan solo se hacía referencia al contenido del artículo 45.2 del Decreto

149/2008, de 12 de Mayo, puesto éste en relación con sólo parte del contenido de la Disposición adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 de Abril, de apoyo a las familias andaluzas. Así, según la Delegación Territorial, la información sobre los ingresos o la renta de la unidad familiar a computar para dicho cálculo -tanto a efectos de su valoración como criterio de admisión, como para el cálculo de las bonificaciones que pudieran corresponder-, será en exclusiva la suministrada directamente a la Consejería de Educación por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria u organismo correspondientes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, refiriéndose dicha información a la que corresponde al último ejercicio fiscal vencido respecto del que se haya presentado la correspondiente solicitud.

Sin embargo, según se puede comprobar, la Delegación Territorial informante olvidaba mencionar el contenido del apartado 5 del mismo artículo 45 en cuanto éste, expresamente, admite la posibilidad de que en caso de que la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, en su caso, los órganos competentes de la Comunidad Autónoma del País vasco o de la Comunidad Foral de Navarra no dispongan de la información de carácter tributario que se precise para la acreditación de la renta anual, «el solicitante deberá aportar, previo requerimiento de la dirección o del titular del centro educativo, certificación de haberes, declaración jurada o cualquier otro documento de cada uno de los sujetos que integran la unidad familiar, correspondiente al ejercicio fiscal a que se refiere el apartado 2, que permita aplicar el baremo que se establece en los apartados siguientes».

Por su parte, también se omitía en el informe parte del contenido de la Disposición adicional primera del Decreto 137/2002, de 30 de Abril, en cuanto que en el apartado 2 se establece que los solicitantes deberán acreditar los rendimientos obtenidos a través de la autoliquidación por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (los que estén obligados a ello), el certificado de retenciones expedido por el pagador (cuando no exista la obligación de declarar) y, «en defecto de los anteriores, cualquier otro medio que acredite la realidad de la percepción».

Por lo tanto, de lo anteriormente señalado se desprende una clara conclusión, y es la de que sí existe obligación por parte de la Administración educativa (en estos casos a través de las escuelas o centros de Educación infantil de convenio), de requerir a los solicitantes para que, en caso de no obtener información sobre los datos fiscales necesarios de la Administración tributaria, puedan aportar cualquier otra documentación que acredite los ingresos obtenidos en el ejercicio correspondiente, todo ello conforme a lo previsto en las normas traídas a colación.

Por ello, habíamos de concluir que, en el caso concreto que nos ocupaba, la Dirección de la escuela infantil, ante la ausencia de información tributaria de la esposa del interesado, cumplió con su obligación -prevista en el artículo 45, apartado 5- de requerir al interesado para que aportara documentación acreditativa de los ingresos de aquella. De igual modo, el hecho de insistir en que se aportara la declaración de renta aun cuando se le podía haber solicitado cualquier otra documentación, nos inducía a pensar que lo se pretendía por parte de la escuela infantil, y en nuestra opinión con muy buen criterio, era inducir a la esposa del interesado a que presentara la declaración de renta requerida para que pudiera acreditar ante la Administración educativa los ingresos obtenidos durante 2010, independientemente de la fecha en la que la hubiera presentado ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Por lo tanto, no podíamos en modo alguno compartir lo manifestado por parte de la Delegación Territorial en cuanto a que la intención u objeto del requerimiento fue, simplemente, la de confirmar que la declaración de renta se había presentado después del

30 de Abril, puesto que, en aplicación de sus criterios, habría supuesto exigir al interesado la realización de un acto a sabiendas de que no iba a producir ningún efecto jurídico, lo que resulta del todo criticable.

2.- En relación con la fecha o momento de presentación de la documentación acreditativa de la renta de la unidad familiar.

Y al hilo de lo que venimos diciendo, según lo que se nos indicaba en el informe administrativo analizado, ninguna eficacia pueden tener, a efectos del cálculo de las bonificaciones que pudieran corresponder y para su valoración como criterio de admisión, las declaraciones de rentas presentadas, ante la Administración tributaria, con posterioridad al último día de plazo para la presentación de solicitudes dentro del procedimiento ordinario de admisión del primer ciclo de Educación infantil, es decir, con posterioridad al día 30 de Abril de cada año (artículo 10.1 de la Orden de 8 de Marzo de 2011).

Dicha ineficacia, argumentaba la Administración, deriva de la previsión contenida en el artículo 46.8 del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, en su redacción dada por la Disposición final primera del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, en cuanto determina que «la documentación que se aporte para la acreditación de los criterios de admisión deberá mantener su validez y eficacia a la finalización del plazo de presentación de las solicitudes y responder a las circunstancias reales del niño o niña en dicha fecha».

Sin embargo, una vez más no se estaba teniendo en cuenta lo que hemos argumentado con anterioridad (artículo 45.5 del Decreto 149/2008, de 12 de Mayo), así como tampoco el contenido del artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto establece que «si la solicitud de iniciación (del procedimiento correspondiente) no reúne los requisitos.... exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos».

Por lo tanto, si en el cumplimiento de sus obligaciones legales, la Administración requirió expresamente al interesado –como ocurrió en los casos que analizábamos- para que aportaran la declaración de renta correspondiente a efecto de que justificaran las circunstancias económicas familiares que podían ser valoradas tanto para los criterios de admisión, como para el cálculo de bonificaciones, dicha declaración ha de ser tenida en cuenta con independencia de la fecha en la que se hubieran presentado ante el organismo tributario competente. Igualmente deberá ocurrir, como no podría ser de otro modo, en el caso de que requerida la persona solicitante de manera genérica en cuanto a que aporte cualquier documento justificativo de los ingresos de la unidad familiar, o de “motu proprio”, se aportara la declaración de renta del ejercicio correspondiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, asimismo, habíamos de señalar que entendíamos que al documento acreditativo de la declaración de renta efectuada por parte de la esposa del interesado (Modelo D-100), no podía serle de aplicación el artículo 46.8 del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, en su redacción dada por la Disposición final primera del Decreto 40/2011, de 22 de Febrero, en el que se determina que «la documentación que se aporte para la acreditación de los criterios de admisión deberá mantener su validez y eficacia a la finalización del plazo de presentación de las solicitudes y responder a las circunstancias reales del niño o niña en dicha fecha». Justifica dicha no aplicación sobre la no vigencia o validez del documento más allá del día 30 de Abril de cada año, el hecho de que, en nuestro criterio, si bien existen documentos que reflejan una realidad susceptibles de cambios (lugar de residencia, domicilio habitual o laboral, alta en la seguridad social, vida laboral, etc), en el caso del formulario de la declaración de renta “certifica” unos ingresos

obtenidos durante un periodo concreto y pasado que ya no pueden ser susceptible de variación, con independencia de la fecha en la que el obligado tributario hubiera presentado su correspondiente declaración.

Así mismo, no resultaría admisible el que, permitiéndose por parte de la Administración tributaria la presentación de la declaración de renta de manera extemporánea (en concreto, presentación de la declaración de renta de 2010, que tenía que haberse realizado en Junio de 2011 y se hizo en Mayo de 2012), por parte de la Administración educativa se limiten los efectos que pudieran derivarse de la misma “penalizando” dicha extemporaneidad, lo que, en cualquier caso, corresponderá, si es que fuera lo procedente, en el orden tributario.

Por su parte, de limitarse de esta manera la eficacia de las declaraciones de renta presentadas con posterioridad al último día de plazo de presentación de solicitudes en el año en el que se concurre al procedimiento ordinario de admisión, se podría estar vulnerando el principio de igualdad en cuanto que a la solicitudes de admisión se les estaría dando un distinto tratamiento en función de la fecha concreta en las que hubieran sido presentadas, aunque todas ellas lo hubieran sido dentro del periodo comprendido entre el 1 y el 30 de Abril correspondiente.

Para ejemplificar lo que decimos, nada más que hemos de pensar en las solicitudes de admisión presentadas en el último día del mes de Abril correspondiente. Sin tener en cuenta que la información que se solicita a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria no es de respuesta automática, sino que tarde unos días en ser suministrada a la Administración educativa, todos aquellos solicitantes o miembros de la unidad familiar de los que, inevitablemente ya en el mes de Mayo, no se facilitaran datos tributarios, se verían perjudicados con respecto a aquellos otros cuyas solicitudes fueron presentadas con la antelación suficiente como para que, ante la falta de dicha información, hubieran podido presentar su declaración de renta, aunque extemporáneamente desde el punto de vista fiscal, sí dentro del mes de Abril.

Por su parte, pensemos también en las solicitudes presentadas dentro del procedimiento extraordinario de admisión establecido en el artículo 15 de la Orden de 8 de Marzo de 2011, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de la Educación infantil.

A mayor abundamiento, éstas, que precisamente son las que pueden presentarse entre el 1 y el 31 de Mayo (periodo comprendido entre el último día de plazo del procedimiento ordinario y el primero en el que se han de formalizar las matriculas), pueden ir acompañadas de las correspondientes declaraciones de rentas del ejercicio fiscal que correspondiera, si bien han podido ser presentadas ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en ese mismo mes de Mayo. Como no podría ser de otra manera, dichas declaraciones extemporáneamente presentadas desde el punto de vista fiscal, tendrán que ser tenidas en cuenta a efectos de calcular las posibles bonificaciones. Por lo tanto, también en este caso nos encontraríamos con que a estas solicitudes “extraordinarias”, se les estaría dando un trato más favorable que a aquellas que se presentaron durante el periodo ordinario, si bien cumplieron su solicitud con declaraciones de renta también presentadas durante ese mismo mes de Mayo.

En definitiva, que lo que pretendemos poner de manifiesto con los supuestos que estamos ejemplificando es nuestra consideración de que la obligación de la Administración educativa es la de comprobar los ingresos de la unidad familiar computables a efectos de aplicar las correspondientes bonificaciones, y la de permitir que los interesados puedan acreditarlos con todos los medios admitidos en derecho, independientemente de la

fecha en la que, en su caso, se hubieran presentado las correspondientes declaraciones de renta ante la Administración tributaria.

Por lo tanto, en cuanto a las declaraciones de rentas, siempre que las mismas sean presentadas o bien en el plazo que se haya dado al interesado para subsanar su solicitud (como en los casos concretos que analizamos), o bien en los trámites de audiencia y alegaciones establecidos en el artículo 12.5 de la Orden de 8 de Marzo de 2011, antes citada, y en el artículo 84.1 de la Ley procedimental administrativa también antes citada, habrán de ser tenidas en cuenta como documento acreditativo de los ingresos familiares, independientemente de la fecha en la que se haya producido la extemporaneidad de su presentación ante el orden tributario.

Por último, y así se lo indicábamos expresamente al organismo competente, considerábamos de especial importancia y trascendencia el que los supuestos y preceptos aplicables que habíamos analizado sean interpretados bajo los principios de equidad e igualdad y, sobre todo, teniendo en cuenta el interés superior del menor. Es a éste, en definitiva, a quién se destinan o no los recursos susceptibles de permitirles recibir una atención socioeducativa que les facilite un desarrollo adecuado e integral como persona, además de constituir, en muchísimos casos, la única posibilidad para sus progenitores de compatibilizar sus vidas laborales y familiares, lo que, de igual manera, permitirá su integración social y económica.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, y de conformidad con lo previsto en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz, esta Institución formuló a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación las siguientes **Recomendaciones**, que literalmente transcribimos:

“1.- Que, conforme a los criterios interpretativos señalados en el cuerpo de este escrito, se dicten las instrucciones oportunas a las Delegaciones Territoriales competentes para que en el marco de los procedimientos de admisión en las escuelas y centros de Educación infantil -a efectos de valoración como criterio de admisión y del cálculo de las bonificaciones-, se admitan como documentos acreditativos de los ingresos de la unidad familiar del ejercicio fiscal correspondiente, las declaraciones de rentas presentadas fuera de plazo reglamentario o cualquier otro documento que acredite la realidad de la percepción, siempre y cuando esta documentación se aporte en los trámites de subsanación de las solicitudes, o de audiencia y alegaciones.

2.- Que en aplicación de dicho criterio, se estudie la viabilidad de revisar de oficio los expedientes de los interesados, D. ... y D....., para que, teniendo en cuentas las declaraciones de rentas aportadas en su momento, y en función de su resultado, se apliquen las bonificaciones que pudieran corresponderles”.

En el momento en el que se está redactando el presente Informe, aún no hemos tenido la preceptiva respuesta, de la que, sin duda, podremos dar cuenta en el próximo Informe Anual.

Dentro de este apartado consideramos referirnos a la **queja 11/4285**, en la que se nos planteó un asunto que, si bien en un principio parecía afectar únicamente a la persona que se dirigía a la Institución, resultó, como se verá, una cuestión de carácter general y que podía haber afectado, y afectar en un futuro, a un importante número de personas. Hacer constar que si bien la queja fue presentada y admitida a trámite en 2011, la

traemos a colación en el presente Informe por haberse tramitado y cerrado en el ejercicio de 2012.

De este modo, la interesada compareció señalando que su marido había presentado, con fecha 12 de Abril de 2011, solicitud de admisión en un centro de Educación infantil localizado en la ciudad de Sevilla.

Así, con fecha 6 de Mayo siguiente, se había publicado la relación provisional de solicitudes admitidas, en la cual su hijo aparecía con una puntuación de 4 puntos, quedando en lista de espera. En trámite de audiencia fueron informados verbalmente de que a estos 4 puntos no se habían sumado los 2 correspondientes por la actividad laboral de la madre ya que, en ese momento, se encontraba en situación de excedencia, a pesar de haber adjuntado un escrito dirigido al Ayuntamiento donde prestaba servicio por el que solicitaba su incorporación para el día 24 de Octubre de 2011 y la conclusión, por lo tanto, del periodo de excedencia del que estaba disfrutando.

Posteriormente, en el plazo legalmente establecido, presentaron alegaciones a la lista provisional, adjuntando el Decreto 411/2011, de 5 de Mayo de 2011, de la Alcaldía del Ayuntamiento en el que la madre prestaba sus servicios por el que se acordaba su reincorporación a su puesto de trabajo. A pesar de ello, cuando se publicaron las listas definitivas, siguió apareciendo una puntuación de 4 puntos al considerarse que no había quedado suficientemente acreditada la reincorporación al trabajo de la madre, quedando en lista de espera. Esta información se facilitó a la interesada de modo verbal.

Por tal motivo, con fecha 2 de Junio, el solicitante de la plaza y padre del menor presentó el correspondiente recurso de alzada, adjuntando al mismo la resolución de fecha 25 de Mayo de 2011 de la Teniente Alcalde de la Delegación Municipal en la que, concretamente, trabajaba la madre del menor, haciéndose constar expresamente en la misma que la empleada pública se incorporaría a su puesto de trabajo el día 24 de Octubre de 2011. Sin embargo, dicho recurso fue desestimado por resolución de fecha 3 de Agosto de 2011 al considerar que de la documentación aportada no se deducía que, efectivamente, la madre fuera a incorporarse a su trabajo en la fecha señalada.

Concretamente, en el fundamento de derecho sexto de dicha resolución desestimatoria, literalmente se hacía constar lo siguiente:

“Sexto: La consideración de excedencia por cuidado de hijos de la madre como desarrollo de actividad laboral, siempre que se incorpore al trabajo en el primer trimestre de incorporación del menor o la menor al centro, no viene contemplada en el artículo 39 del Decreto 149/2009, en la redacción dada por el Decreto 40/2011, aunque sí en las Instrucciones de la Dirección General de Planificación de Centros sobre determinados aspectos del Primer Ciclo de Educación infantil.

El recurrente alega que la madre se va a incorporar a su puesto de trabajo el día 24 de Octubre de 2011, es decir, dentro del primer trimestre del curso 2011/2012. Sin embargo, en la documentación aportada, consistente en el Decreto de la Alcaldía de ..., no se especifica que, efectivamente se va a incorporar la madre el día reseñado por el recurrente.”

Es decir, que a tenor de dicho fundamento, el motivo de la desestimación del recurso, teniendo en cuenta el contenido de las instrucciones del centro directivo señalado, no se fundamentaba en el incumplimiento del requisito de estar, en este caso la madre, desarrollando una actividad laboral en el momento de solicitarse la plaza, sino en que de la

documentación aportada por la misma, considerándose únicamente como tal el Decreto 411/2011 de 5 de Mayo de la Alcaldía del Ayuntamiento competente presentado en el plazo de alegaciones, no se especificaba que se fuera a incorporar en la fecha exacta señalada, esta es, el día 24 de Octubre de 2011.

Admitida la queja a trámite, en nuestra solicitud de información a la entonces Delegación Provincial de Educación de Sevilla, hicimos constar, además de los antecedentes señalados, que en nuestra consideración, si bien era cierto que en el Decreto de la Alcaldía de fecha 5 de Mayo de 2011 señalado no se aludía a una fecha exacta y concreta de reincorporación. Sí se hacía en la resolución de la Teniente de Alcalde Delegada responsable del Servicio en el que la interesada ocupaba una plaza –y que el recurrente había adjuntado junto al escrito de recurso-, haciéndose constar literal y expresamente en el mismo el día 24 de Octubre de 2011 como fecha de incorporación efectiva de la madre del menor a su puesto de trabajo.

Teniendo en cuenta el contenido de la Instrucción de la Dirección General de Planificación y Centros señalada, salvo mejor criterio por parte de la Delegación Provincial o error de apreciación por la nuestra -según expresamente hacíamos constar en nuestra petición de Informe- considerábamos que del documento de la Corporación municipal se deducía, sin lugar a dudas, la fecha exacta de la incorporación efectiva lo que, en principio, parecería que debería haber dado lugar a que le computaran los 2 puntos en la solicitud, correspondientes a la actividad laboral de la misma.

En respuesta a nuestra solicitud, por parte de la Delegación Provincial requerida se nos envió un informe en el que se nos indicaba que, habida cuenta de que el documento aportado por parte de la reclamante en el plazo de alegaciones (el Decreto 411/2011, de 5 de Mayo, de la Alcaldía) no explicitaba la fecha de incorporación a la actividad laboral, y el documento que sí lo indicaba (Resolución de la Teniente Alcalde Delegada), no había sido aportado en el plazo concedido a tal efecto (en ambos casos entendemos que se refiere al plazo de 10 días contados a partir de la fecha de publicación de la relación provisional de admitidos y antes de que se publique la definitiva), no podía considerarse acreditado el requisito para obtener los puntos por el criterio de admisión “desarrollo de actividad laboral”.

En esta ocasión, por lo tanto, el problema de no haberse atribuido a la solicitud de plaza los dos puntos por la actividad laboral de la madre no había sido el que no se hubiera aportado la documentación necesaria que acreditara la fecha exacta de la incorporación a la actividad laboral de la madre –como se había señalado en la resolución del recurso de alzada-, sino que, admitiendo la existencia de un documento que sí lo acreditaba fehacientemente, éste había sido aportado en un momento procedimental inoportuno.

Por su parte, la interesada, poco antes de recibirse el informe al que hacemos referencia, nos había informado de que, desestimado el recurso de alzada, su marido (y solicitante de la plaza) habían presentado recurso potestativo de reposición, resultando que en contestación al mismo se le había notificado la resolución de fecha 13 de Octubre de 2011 su desestimación.

Por lo tanto, si bien quedó resuelto el incidente de suspensión, desestimándola, a pesar de haber transcurrido el plazo para resolver, la interesada no tenía conocimiento ni se le había notificado la resolución del recurso de reposición.

Teniendo, pues, en cuenta los anteriores antecedentes, hubimos de hacer las consideraciones que nos sirvieron de fundamento para formular las resoluciones que posteriormente, como se señalarán, fueron adoptadas.

En primer lugar, hemos de señalar que, tal como desde un principio hemos indicado, en el plazo de alegaciones se había presentado como documento probatorio de la incorporación de la madre a su puesto de trabajo en el primer trimestre del curso 2011-2012, el Decreto 411/2011 de la Alcaldía competente por el que se acordaba su incorporación en base a su solicitud (lo solicitado fue su incorporación para el día 24 de Octubre de 2011) aunque sin señalarse fecha exacta.

De dicho documento, si no expresa, sí tácitamente se podía deducir que la incorporación se produciría en el plazo establecido en la instrucción de la Dirección General de Planificación y Centros de 31 de Marzo de 2011, es decir, en el primer trimestre del curso 2011-2012.

Además, junto al recurso de alzada, presentado el 2 de Junio de 2011 contra las listas definitivas de admitidos, se presentó el escrito de fecha 25 de Mayo de 2011, firmado por la Teniente Alcalde Delegada correspondiente, en el que sí se hacía constar expresamente que la fecha de incorporación efectiva de la solicitante se produciría el 24 de Octubre de 2011. Aunque dicho escrito era prueba inequívoca de la fecha exacta de incorporación a su puesto de trabajo y, por tanto, del cumplimiento del requisito necesario, conforme a la Instrucción señalada, para atribuir a la solicitud de plaza los dos puntos por la actividad laboral de la madre, no fue tenido en cuenta en la resolución del recurso de alzada, deduciéndose ello del contenido del fundamento de derecho sexto de dicha resolución en el que se cita como única documentación aportada al expediente administrativo el Decreto de la Alcaldía 411/2011 antes mencionado.

En este punto, consideramos necesario poner de manifiesto la evidente incoherencia que se producía entre el contenido de la resolución desestimatoria del recurso de alzada y el contenido del informe remitido por la Delegación Provincial a esta Defensoría, puesto que, si bien en la primera se niega la incorporación al expediente administrativo por parte del interesado de la documentación acreditativa de la fecha exacta de incorporación a la actividad laboral de la madre, en el segundo no se dudaba de dicha incorporación, si bien se consideraba que fue aportada en un momento procedimental que no correspondía al no haberlo hecho en el *“plazo concedido a tal efecto”*.

En relación con estos extremos, hemos de indicar que, además de que en base a lo señalado en el informe administrativo quedaría desvirtuado el fundamento de la desestimación del recurso de alzada, en los términos en los que se expresaba éste, al reconocerse la existencia e incorporación al expediente del documento que se señala en la resolución como inexistente, había que tener en cuenta lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto establece que cuando se considere que los actos de los interesados no cumplen los requisitos necesarios, las Administración lo pondrá en su conocimiento para que en el plazo de 10 días pueda cumplimentarlo.

De este modo, si por parte de la Dirección del centro de Educación infantil receptora de la solicitud de plaza no se consideró suficientemente acreditada la incorporación de la madre a su actividad laboral al haber adjuntado como prueba de ello el escrito dirigido al Ayuntamiento solicitando su incorporación, así como, posteriormente, el Decreto 411/2011 de la misma Corporación Local acordando lo solicitado, previamente a publicar la relación provisional, en primer lugar, o la relación definitiva de admitidos, en

segundo, tendría que haber requerido al interesado para que completara la documentación, lo que en ningún momento ocurrió.

Pero es que no sólo no se requirió la subsanación al interesado en los momentos en los que indicamos, lo que hubiera sido obligación de la dirección del centro de Educación infantil en base a la disposición normativa arriba comentada, sino que durante la tramitación del procedimiento de admisión se le informó reiteradamente sobre la imposibilidad de atribuir los dos puntos por la actividad laboral de la madre estando en situación de excedencia, lo que contravenía el contenido de la Instrucción de 31 de Marzo de 2011 dictada por la Dirección General de Planificación y Centros señalada.

Como curiosidad, constaba como documentación aportada por el interesado al recurso de reposición, los correos electrónicos que se intercambiaron entre la dirección del centro escolar y la Delegación Provincial y en el que, contestando a la consulta formulada por la primera se indica expresamente *“No se obtienen puntos por excedencia a no ser que finalice o se incorpore durante el mes de Abril.”*

Del contenido de los correos electrónicos, parecía deducirse el desconocimiento tanto por parte de la dirección del centro de Educación infantil, como de la propia Delegación Provincial de Educación de Sevilla, de la reiterada Instrucción de 31 de Marzo de 2011, puesto que de otra manera no se podía entender que las informaciones que se daba al interesado siempre fueran en el sentido de no poder de ningún modo obtener los dos puntos por la actividad laboral de la madre, aun estando en ese momento en situación de excedencia. Ni que decir, por lo tanto, que partiendo de la base de negar dicha posibilidad, se le informara de la manera de acreditar tal circunstancia.

Con todo ello, lo que queríamos poner de manifiesto es que se le había estado exigiendo al interesado, a posteriori de finalizado el procedimiento de admisión, que en el trámite de alegaciones hubiera presentado una documentación que acreditara unas circunstancias concretas y especialísimas, cuando por parte de quienes tenían la obligación de exigírselos en el momento oportuno no lo hicieron, según parece, porque ignoraban tanto la posibilidad de alegar dicha circunstancia como la manera de acreditarla. En contraposición a ello, sin embargo, nos encontramos con la firme convicción y voluntad por parte de la interesada de hacer valer y acreditar de manera fehaciente y desde un principio su situación para que en la baremación de la solicitud se contaran los dos puntos correspondientes a la actividad laboral de la madre, sin que, en ningún caso, haya sido tenida en cuenta la documentación que así lo acreditaba.

Además de ello, y también en cuanto a la presentación extemporánea de la documentación necesaria, estándose ya en vía de recurso administrativo (alzada), habíamos de tener en cuenta lo establecido en el artículo 112 de la Ley procedimental en cuanto que establece, en su párrafo primero, que «cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario (si es que así se consideraba la Resolución de la Teniente Alcalde de Asuntos Sociales de 25 de Mayo de 2011), se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días, ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes».

Tampoco en esta ocasión, se dio trámite alegaciones al interesado, por lo que tampoco pudo explicar que el documento adjuntado al recurso de alza no pudo ser aportado en el inicial trámite de alegaciones porque, sencillamente, no existía. No fue hasta después de que se acordara por Decreto de la Alcaldía de 5 de Mayo de 2011 que, la responsable administrativa del servicio donde la trabajadora tenía su puesto de trabajo,

pudo certificar la fecha exacta de incorporación, por lo que no fue posible obtener dicho documento con anterioridad a esa fecha y, por lo tanto, en el plazo de alegaciones.

En cuanto a esta última cuestión, se podía aducir por parte de la Delegación Provincial, que a tenor del contenido del último párrafo del artículo 112 señalado, «no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho», porque, como se ha dicho, si se consideraba que tenía que haberlo hecho en el trámite de alegaciones dentro del procedimiento de escolarización, no lo pudo hacer porque, ni se le requirió para que subsanara la falta de acreditación del requisito, ni, como se ha dicho, existía tal documento. Por su parte, sí fue aportado ya junto al recurso de alzada, por lo que tenía que haber sido considerado en la resolución del mismo.

En cuanto a lo concerniente al recurso de reposición que se presentó con fecha 12 de Septiembre de 2011, y si bien, como más arriba hemos comentado, se resolvió el incidente de suspensión por resolución desestimatoria de fecha 13 de Octubre de 2011, transcurrido el plazo de 3 meses establecido para su resolución expresa, ésta aún no se había producido.

Y si hacíamos tan extensa exposición del caso concreto, así como de todas las vicisitudes que se habían ido sucediendo (y que, en definitiva, habrían de ser resueltas por parte del órgano competente teniendo en cuenta o no nuestras consideraciones), es porque, según nuestra apreciación, la confusión puesta de manifiesto tanto por parte del interesado al intentar demostrar el cumplimiento de un requisito de puntuación, como por parte de la dirección del centro de Educación Infantil al informarle, así como la de la propia Delegación Provincial de Educación de Sevilla al informar, a su vez, a la anterior, se derivaban del hecho de que la consideración de excedencia por cuidado de hijos de la madre como desarrollo de actividad laboral, siempre que se incorporara al trabajo en el primer trimestre de incorporación del menor o la menor al centro, como requisito de admisibilidad, no venía contemplada ni en el artículo 39 del Decreto 149/2009, en la redacción dada por el Decreto 40/2011, ni en la Orden de 8 de Marzo de 2011, sino en la Instrucción de 31 de Marzo ese mismo año, dictada por la Dirección General, sobre determinados aspectos del primer ciclo de Educación infantil.

A este respecto, en primer lugar, creímos necesario recordar que, en virtud de lo establecido en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las «Instrucciones y órdenes de Servicios» son directrices de actuación que los órganos administrativos superiores pueden dirigir a sus órganos jerárquicamente dependientes en atención a un mejor funcionamiento de su actividad administrativa o en cuanto a una mejor gestión de los distintos procedimientos y expedientes, sin que, en principio, sus destinatarios sean otros que los funcionarios y funcionarias a los que van dirigidas». Así mismo, las «Instrucciones» pueden contener aclaraciones al respecto de determinados aspectos concretos que puedan derivarse de la interpretación o aplicación de una norma, estando siempre sujetas a los principios de legalidad y jerarquía normativa. Ello impide que, por lo tanto, su contenido pueda contradecir o modificar cualquier norma, no siendo, en ningún caso, una manifestación de la potestad reglamentaria de la autoridad que las dicta, sino una consecuencia derivada de la jerarquía administrativa.

Teniendo lo dicho en cuenta, sin embargo, en el caso de la Instrucción de 31 de Marzo de 2011, la que se dicta, en principio, con el objeto de aclarar determinados aspectos exclusivamente relacionados con la manera de acreditar el cumplimiento de los requisitos de admisión para el primer ciclo de Educación infantil, se introdujo un supuesto concreto

que en ningún caso estaba contemplado en la normativa reguladora del procedimiento de admisión legalmente establecido para ello.

Si bien recordábamos, en el artículo 35 d) del Decreto 149/2009, se establece como “criterio de admisión” la actividad laboral del padre, la madre o la persona que ejerza de forma efectiva la guarda o tutela del menor o la menor, estableciéndose en el artículo 39 de esta misma norma, en la redacción dada por el Decreto 40/2011, cómo se ha de acreditar dicha circunstancia, sin embargo, en ningún momento se contempla de las disposiciones normativas señaladas, ni tampoco en el artículo 7 de la Orden de 8 de Marzo de 2011, que la situación de “excedencia”, es decir, sin actividad laboral, se asimile o se considere como actividad laboral efectiva a los efectos de poder considerarla como un criterio de admisión siempre y cuando se produzca la reincorporación.

Tuvimos presente en nuestro análisis el artículo 9.3 de la Constitución, que garantiza los principios de legalidad, la jerarquía normativa y la publicidad de las normas y, en cuanto a este último, resulta imprescindible su observancia en aras del principio de seguridad jurídica, posibilitando con ello a los administrados el conocimiento de las normas cuyo cumplimiento se les va a exigir, así como adquirir la certeza y la confianza necesarias en la estabilidad del ordenamiento jurídico y en la ausencia en su aplicación de cualquier tipo de discrecionalidad y arbitrariedad por parte de la Administración.

No podíamos ignorar tampoco, en relación a la publicidad de las disposiciones y actos administrativos –e independientemente de cuanto decimos sobre la improcedencia de establecerse un nuevo requisito mediante una Instrucción de carácter interno-, que pese a que en el último párrafo del artículo 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de 1992, antes comentado, se establece que la Administración –en este caso, la Dirección General- cuando lo estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, podrá publicar las Instrucciones en el periódico oficial que corresponda, no lo hizo, o al menos desde esta Institución no se pudo acreditar tal extremo.

Por su parte, en el artículo 60.1 del mismo cuerpo legal se establece que los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público -siendo ésta, en nuestra opinión, la situación que se había producido- sin que tampoco por este motivo se procediera a la publicación. Ello tuvo como consecuencia, en el caso concreto del interesado, el que por parte de la dirección del centro docente y de la propia Delegación Provincial de Educación de Sevilla se vulnerara su derecho a obtener información y orientación adecuadas acerca de los requisitos jurídicos que las disposiciones vigentes imponían a la solicitud que se proponía realizar y realizó (artículo 35.1 g) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre), con las consecuencias para él ya conocidas. Pero lo que podía resultar aún más perjudicial es que, sin lugar a dudas, y tratándose de un procedimiento selectivo y de concurrencia competitiva, la no publicación de la Instrucción hubiera impedido a sus potenciales destinatarios (pluralidad de personas desconocidas) el conocimiento de dicho requisito por lo que, con toda probabilidad, se había impedido a otros administrados el concurrir a dicho procedimiento de admisión alegando su cumplimiento y, por lo tanto, de su derecho a obtener los dos puntos por la actividad laboral del progenitor o progenitora que se encontraran en situación de excedencia.

No nos parecía procedente entrar a valorar la necesidad o conveniencia de introducir esas extraordinarias y especialísimas circunstancias que constituyen las situaciones de “excedencia” por cuidado de hijo/a como criterio de admisibilidad en el procedimiento de admisión en el primer ciclo de Educación infantil, pero sí subrayar que si así se consideraba y se justificaba por el órgano administrativo competente, y sí en este caso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, habría de modificarse la normativa

específica en la que debe estar contemplada dicha posibilidad cumpliendo el procedimiento legalmente establecido para ello. Mientras tanto, y en consecuencia, había de dejarse sin efecto el contenido de la Instrucción de 31 de Marzo de 2011 en cuanto a lo referido a la cuestión debatida.

De este modo, y teniendo en cuenta todos los argumentos expuestos, por parte de esta Defensoría se consideró necesario dictar las Resoluciones que a continuación haremos constar.

Por su parte, a la Dirección General de Planificación y Centros, se le formuló la siguiente **Sugerencia**:

“Que de estimarse necesario y procedente la consideración de la situación de excedencia por cuidado de hijo o hija como criterio de admisión en las escuelas y centros docentes para el primer ciclo de la Educación infantil, promueva la modificación normativa necesaria para que dicho requisito sea contemplado en el Decreto y normativa que regula el procedimiento de admisión del alumnado en las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en los centros de convenio que imparten el primer ciclo de Educación infantil.”

Así mismo, a la Delegación Provincial de Sevilla se le formuló la siguiente **Recomendación**:

“Que por parte de esa Delegación Provincial de Educación de Sevilla se proceda, en el menor espacio de tiempo posible, a resolver expresamente el recurso de reposición interpuesto por el interesado con fecha 12 de Septiembre de 2011, así como a notificarle la Resolución correspondiente.

Así mismo, que en base a lo alegado por el interesado en su escrito de Recurso de Reposición, así como nuestras consideraciones, se proceda a atribuir a la solicitud de plaza en el CEI ... los dos puntos correspondientes a la actividad laboral de la madre, tal como se establece en la Instrucción de 31 de Marzo de 2011 de la Dirección General de Planificación y Centros, con las consecuencia que se deriven de ello.”

Por cada uno de los organismos a los que dirigimos dichas Resoluciones, se nos contestó en el sentido de aceptar nuestras propuestas, de manera que al interesado se le atribuyeron los puntos correspondientes, así como se procedía a estudiar la procedencia y momento de poder llevar a cabo las modificaciones normativas sugeridas.

Y aunque ya lo hemos hecho en algunos de nuestros anteriores Informes Anuales, una vez más nos hemos de referir a un asunto que viene siendo objeto de una profunda preocupación por parte de esta Institución, y que es el que exponemos a continuación.

Por otro lado hemos de señalar nuevamente que en situaciones de profunda y grave crisis económica como la que padecemos, se pone de manifiesto con mayor evidencia la necesidad de adoptar las medidas que sean necesarias para paliar los indeseables efectos que, en determinadas ocasiones, pueden derivarse de una concreta regulación, ya sea porque en su origen sea deficiente o inadecuada, o porque el simple devenir del tiempo la demuestre ineficaz e injusta en las cambiantes y concretas situaciones en las que ha de ser aplicada.

Y esto es, precisamente, lo que viene ocurriendo con las normas que regulan el cálculo de las cuotas a satisfacer correspondientes a los precios públicos por los servicios prestados en las escuelas y centros de Educación infantil, así como las bonificaciones de aplicación.

En este contexto, y aun a riesgo de ser reiterativos hemos de hacer alusión a todos los antecedentes con los que contamos sobre las actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría en los últimos casi siete años respecto del asunto que nos ocupa.

Así las cosas, hemos de comenzar por recordar que en Octubre de 2009 nos dirigíamos a la Consejería de Educación habida cuenta que desde hacía ya varios años, de manera constante, recibíamos numerosas quejas de padres y madres que manifestaban su disconformidad con la normativa reguladora del acceso a las plazas en las escuelas infantiles o centros de Educación infantil –dependiendo de la titularidad pública o privada, respectivamente-. En concreto, y principalmente, la disconformidad se refería a que la renta computable para la determinación del importe a satisfacer por las familias, fuera –y sigue siendo- la correspondiente a dos anualidades anteriores a la fecha de matriculación.

Ya entonces manifestábamos nuestra enorme preocupación porque en los últimos cursos –refiriéndonos a los años 2006, 2007 y 2008- aumentaran las quejas referidas a este problema, si bien era un asunto del que veníamos tratando desde años atrás, y prueba de ello era que con ocasión de la tramitación del expediente 07/3548, formulamos a la Dirección General de Infancia y Familias de la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social –órgano directivo entonces competente en dicha materia- una Recomendación –y tampoco era la primera vez, como veremos- referida a dicha materia.

Recordemos, para situarnos en el contexto, que el interesado en dicho expediente (07/3548) venía a exponer, precisamente, que las circunstancias económicas de la familia habían variado muy considerablemente como consecuencia de que su mujer había tenido que abandonar su vida laboral para dedicarse al cuidado de la segunda de sus hijas, la que sufría una importante discapacidad. Disminuidos los ingresos y aumentado en un miembro la unidad familiar, resultaba que teniendo en cuenta la última declaración de renta presentada (2005), la cuota a pagar para el curso 2007-2008 era de 263,94€ por una de las plazas, y 184,76€ por la segunda, mientras que si se tenía en cuenta la declaración de renta del ejercicio inmediatamente anterior (2006) al momento de solicitar la reserva de plaza para ese mismo curso, la diferencia a su favor era de 224,36 € mensuales, cantidad de por si significativa.

De la respuesta de la Administración se deducía que la norma en ningún momento preveía la posibilidad de compensar la pérdida de capacidad económica de las familias producidas por algunas circunstancias más que justificables, tal como acontecía en el asunto que motivaba la queja.

Por tal motivo, esta Institución demandaba la conveniencia de que la normativa reguladora del acceso a los señalados centros fuera lo suficientemente flexible como para contemplar las posibles variaciones experimentadas por las familias en sus rentas, y no centrarse en la situación económica coincidente con la renta declarada a la Administración tributaria dos años atrás, que puede no tener relación alguna con la situación económica de la familia en la fecha de acceso de los menores a una plaza en uno de estos centros.

Así las cosas, nos parecía –y nos sigue pareciendo- una injusticia material, que no formal, que algunas familias que habían visto mermados sus ingresos por avatares de la vida, tuvieran que hacer frente al precio público que se ha de abonar por la prestación de los servicios de atención socioeducativa como si siguieran disfrutando del nivel de renta que

tenían dos años antes, lo que, en determinadas circunstancias había llevado a los padres a tomar la decisión de prescindir de estos servicios públicos por no poder hacer frente a su coste.

Entendíamos que la aplicación de los precios públicos establecidos para los servicios de las escuelas infantiles de Andalucía, en que los ingresos de la unidad familiar tenidos en cuenta para la fijación de la participación en el coste del servicio (pero también como requisito de acceso a las plazas), lo es en relación a las rentas percibidas y declaradas en el IRPF correspondientes al ejercicio precedente al inmediato anterior, suponía una quiebra del principio de capacidad económica consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución, que tiene su traslación al ámbito autonómico en el artículo 179.2 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.

Este principio determina la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, aspecto desarrollado en similares términos por el artículo 3 de la Ley General Tributaria 38/2003, de 17 de Diciembre, al establecer que «la ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad».

Como se ha expresado, el principio de capacidad económica quiebra en los supuestos como el que motivaba la queja a la que nos venimos refiriendo, en el que una cuota mensual de la plaza para el curso 2007-2008 es fijada conforme a las rentas deducidas del IRPF de 2005, resultando que la capacidad económica de la unidad familiar había sido objeto de una alteración a la baja porque la madre se había visto obligada a abandonar su trabajo para el cuidado de las menores, una de las cuales se encontraba afectada por una discapacidad.

De este modo, bien podía suceder que un alto nivel de renta en un ejercicio no se mantuviera y hubiera sufrido una drástica disminución a la fecha de solicitud de la plaza y diera lugar a la exclusión de la plaza solicitada por causa imputable al baremo económico establecido en la norma, o habiéndola obtenido se le fijara injustamente una cuota sin reducción por este concepto en el coste. A mayor abundamiento, ante un bajo nivel de renta en un ejercicio, que posteriormente se modificara notablemente al alza, esta circunstancia favoreciera la obtención de una plaza, y ello incluso con una notable bonificación en el precio de la misma.

Está claro que en estos casos extremos, con independencia de la falta de correspondencia con el principio de capacidad económica, puede llegar a producir una situación injusta a pesar de la escrupulosa aplicación de normativa al respecto.

Este planteamiento no suponía por nuestra parte un cuestionamiento del sistema establecido para el acceso a la plaza y asignación de la participación en el coste, que se hace con referencia al IRPF del ejercicio inmediato anterior, con plazo de presentación vencido, (a la fecha de la solicitud) o al ejercicio precedente al inmediato anterior (probablemente a la fecha de la formalización de la matrícula, y ciertamente a las fechas de devengo de las cuotas mensuales), sino a la rigidez de un sistema que no contempla la posibilidad de permitir a las familias cuyas economías se han visto sustancialmente alteradas adaptar el coste del precio público por el servicio que reciben sus hijos e hijas en los centros de atención socioeducativa a su nueva realidad económica, en definitiva, acomodar el coste a su capacidad económica real.

Resultaba consecuente con la necesaria agilidad administrativa, que la gestión de las plazas de un curso (que comienza en Septiembre de cada ejercicio), se realizara con la suficiente previsión, y así en el mes de Febrero viene aperturándose el plazo de solicitud de plazas, que en los meses posteriores son objeto de instrucción (con la valoración de las solicitudes y aprobación y publicación de las listas provisionales y definitivas), convocándose posteriormente a los seleccionados para la correspondiente formalización de la matrícula, proceso que en la práctica cubre el periodo Febrero-Julio, que finalmente se materializa en Septiembre con el acceso de los menores a las plazas asignadas.

Sin duda el referente de la capacidad económica forzosamente debe ir referenciado al ejercicio inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido, tanto para la solicitud (acceso) como para la matrícula (fijación de la cuota), aunque en este segundo supuesto es probable que el nuevo plazo de presentación no esté vencido o próximo a vencer, toda vez que el plazo de presentación del IRPF es el comprendido entre el 2 de Mayo y el 30 de Junio de cada ejercicio.

Lo cierto es que en el procedimiento de acceso a las plazas de Escuelas Infantiles y Centros de Educación infantil se suceden dos fases: la de solicitud de reserva de plaza, en Febrero, y la de matriculación en la plaza adjudicada, en Julio. En cada una ellas, la referencia a la declaración del IRPF puede interpretarse de forma diferente (en la primera, al ejercicio precedente al inmediato anterior y, en la segunda, al inmediato anterior) y también con eficacia distinta (en la primera, como criterio de acceso -baremación- a la plaza y, en la segunda, para la fijación del precio público de la misma -con o sin bonificación-), variables que pueden dar lugar a que las circunstancias socio-familiares puedan verse sustancialmente alteradas durante ese dilatado periodo, ya sea en las circunstancias económicas como es el caso planteado, en la composición del número de miembros de la unidad familiar, o de otro tipo que hagan que la finalidad de la norma no se adecue a la nueva realidad y sin que la rigidez de la misma permita a la Administración hacer una interpretación flexible y favorable a ésta.

Y todo esto, como decimos, nos llevó a que formuláramos a la Administración correspondiente la Recomendación de que se procediera a la modificación de la normativa reguladora en orden a preservar el principio de capacidad económica en el sistema de asignación de plazas y en la participación de los usuarios en los precios públicos de estos servicios, de tal forma que la norma permitiera a las familias que hubieran visto sus economías sustancialmente alteradas, tomar en consideración esta situación en el momento de presentación de la solicitud de plaza y, además, adaptar el coste del precio público por el servicio que reciben sus hijos e hijas a la nueva realidad económica familiar.

Como respuesta a dicha resolución, por parte de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social se nos indicó, en su momento que, aceptándola, procederían a adoptar las medidas oportunas en orden a dar efectividad a nuestra Recomendación.

Sin embargo, ello no sucedió así, de manera que pudimos comprobar que en el actual Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil, aprobado en fecha posterior a nuestra teórica aceptada Resolución, nada de lo dicho se recogió.

Concretamente, en el artículo 45.2 de dicho texto, se hace alusión a que «la información de carácter tributario que se precise para la acreditación de la renta anual de la unidad familiar...será la que corresponda al último ejercicio fiscal respecto del que se haya presentado la correspondiente declaración», lo que significa, a la fecha de solicitud de

nueva plaza o de reserva de la misma, la declaración de renta correspondiente al ejercicio económico de dos años atrás.

Y si en un momento podía pensarse que por la importancia numérica de los casos producidos no era relevante introducir ese elemento flexibilizador que esta Institución pretendía- decíamos tres años atrás-, lo cierto es que en los dos últimos años (refiriéndonos a 2008 y 2009), principalmente, habíamos asistido con enorme preocupación al ver como habían aumentado considerablemente el número de familias que habían acudido a nosotros trasladándonos esta problemática, pudiendo afirmar casi con total seguridad que ello era consecuencia de la crisis económica que comenzábamos a sufrir en nuestro país.

Así pues, teniendo en cuenta los argumentos expresados, dado que era ya la Consejería de Educación la que, por razón de su competencia debía abordar la cuestión tratada, en fecha 26 de Octubre de 2010, le trasladamos la siguiente **Recomendación**:

“Que, previos los estudios e informes correspondientes, se proceda a la modificación de la normativa reguladora de los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil en orden a preservar el principio de capacidad económica en el sistema de asignación de plazas y en la participación de los usuarios en los precios públicos de estos servicios, de tal forma que la norma permita a las familias que han visto sus economías sustancialmente alteradas, tomar en consideración esta situación en el momento de presentación de la solicitud de plaza y, además, adaptar el coste del precio público por el servicio que reciben sus hijos e hijas en las Escuelas Infantiles y en los Centros de Educación infantil a la nueva realidad económica familiar.”

En respuesta a esta Recomendación, desde la Consejería se nos envió un informe emitido por la Dirección General de Planificación y Centros y, si bien podíamos deducir de su contenido que nuestra Resolución había sido nuevamente aceptada, le indicamos que no nos parecía del todo suficiente la información que nos facilitaba acerca de que por parte de ese organismo, consciente de los problemas que muchas familias estaban teniendo por la variación de su capacidad económica, se estaba estudiando la posibilidad de establecer un procedimiento que permitiera la revisión de la cuota a aquellas familias que hubieran visto sustancialmente alteradas sus economías después del momento en el que tuvieron que presentar la solicitud de plaza para los centros que imparten Educación infantil de 0 a 3 años.

Así mismo, añadíamos que habíamos tenido conocimiento de que hacía poco se había elaborado un borrador de orden por el que se regularía el procedimiento de admisión en las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en los centros educativos de convenio que imparten el primer ciclo de la Educación infantil, aunque habíamos comprobado que entre su contenido no se encontraba tampoco ninguna previsión al respecto del asunto que estábamos tratando.

Siendo todo ello tal como le señalábamos, y entendiendo que podía ser aprovechada la ocasión para recoger en una disposición normativa el procedimiento de revisión al que veníamos aludiendo para poder ser aplicado en el curso 2011-2012, con fecha 11 de Enero de 2010 le solicitamos que nos informara del contenido de los estudios a los que aludía en su informe la Dirección General de Planificación y Centros; si había contemplado la posibilidad de introducir dicho procedimiento en la Orden que se estaba elaborando y, si así no hubiera sido, qué previsiones se tenía al respecto de proceder finalmente a su regulación normativa.

Esta vez, en la respuesta, se nos indicaba, en resumen, que, efectivamente se estaba estudiando y analizando el cambio normativo recomendado por nuestra parte, esperando que en breve plazo nos pudieran trasladar alguna conclusión al respecto.

Por su parte, también nos indicaban que los cambios requeridos no podrían ser recogidos en la Orden que en ese momento estaba en fase de elaboración por una cuestión de jerarquía normativa, ya que al contenerse expresamente la previsión al respecto de que «para la acreditación de la renta anual de la unidad familiar había que tener en cuenta la que correspondiera al último ejercicio fiscal respecto del que se haya presentado la correspondiente declaración» en el artículo 45.2 del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, dicho artículo tan sólo podría modificarse por una norma de igual rango o superior.

Finalmente, y tras mostrar nuestro interés en conocer las conclusiones a las que en su día se llegara, según se nos indicó en su informe de fecha 6 de Octubre de 2010, desde la Dirección General de Planificación y Centros, en orden a dar cumplimiento a nuestra Recomendación, se había iniciado el análisis y revisión de la normativa que regula los precios públicos de los servicios complementarios (aula matinal, comedor y actividades extraescolares) y del servicio de atención socioeducativa en los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil, para adaptar la acreditación de los ingresos de la unidad familiar a la capacidad económica más cercana a la situación actual de muchas familias.

Resultado de ello, fue que se había recogido en la Orden de 3 de Agosto de 2010, por la que se regulan los servicios complementarios de la enseñanza de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares en los centros docentes públicos, que la declaración de los ingresos de la unidad familiar para el cálculo de las bonificaciones en dichos servicios sería la correspondiente al periodo impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido a la fecha de la presentación de la solicitud, que es del 1 al 7 de Septiembre. Por lo tanto, la declaración de renta a presentar sería la correspondiente a ese mismo ejercicio fiscal.

No obstante, en relación al servicio de atención socioeducativa de los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil, esta adaptación no había sido posible dado el calendario del proceso de admisión establecido en la Orden de 12 de Marzo de 2010, cuyo plazo de presentación de solicitudes se establece del 1 al 30 de Abril, de manera que los ingresos que se habrían de computar serían los correspondiente al ejercicio fiscal vencido a la fecha de presentación de la solicitud.

Por nuestra parte, si bien le mostramos nuestra sincera satisfacción por la modificación introducida en la Orden de 3 de Agosto de 2010 señalada, también señalábamos nuestra decepción por no haberse podido articular un procedimiento similar en relación al cálculo de las bonificaciones de los precios públicos a satisfacer por los usuarios en relación a los servicios de atención socioeducativa.

Entendíamos que la modificación que habría que hacer en el calendario previsto para el proceso de admisión y matriculación de los niños y niñas de 0 a 3 años, resultaba ciertamente complicada, pero seguíamos considerando que podría haberse estudiado otra fórmula que, independientemente de ese calendario, permitiera poder demostrar en cualquier momento la modificación sustancial de la situación económica familiar.

Como hoy podemos comprobar, lo que trasladamos a la Consejería en Diciembre de 2010, no sólo no ha perdido un ápice de vigencia, a pesar de haber transcurrido ya casi dos años, sino que, desafortunadamente, el número de familias que se

han visto afectadas por el asunto que motiva esta actuación no ha dejado de crecer desde entonces.

Así las cosas, resulta ya del todo inaplazable la revisión de dicha normativa, así como el compromiso ineludible por parte de las autoridades administrativas competentes en realizar los esfuerzos que sean necesario para ello con la finalidad clara de atenuar en la medida en que sea posible el azote que para muchos andaluces y andaluzas está suponiendo la situación de crisis económica mantenida que, por otro lado, no parece tener visos de una pronta solución.

Como hemos señalado anteriormente, entendíamos en aquel entonces que la modificación que habría que hacer en el calendario establecido para el proceso de admisión y matriculación de los niños y niñas de 0 a 3 años era prácticamente imposible, pues ello supondría, en principio, retrasarlo al menos dos meses (después del 30 de Junio, fecha de vencimiento de presentación de la Declaración de Renta del ejercicio fiscal anterior), pero consideramos que se puede tener cierto margen de maniobra si tenemos en cuenta que desde el 10 de Abril se puede solicitar y confirmar el correspondiente borrador de declaración de renta del ejercicio anterior. Si bien ello podría suponer “forzar” de alguna manera a que las familias adelantaran el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo que podría suponer algún tipo de incomodidad, lo cierto es que la contraprestación puede serle muy ventajosa ya que, coloquialmente hablando, ganaríamos un año.

Pero con independencia de que se pueda articular un mecanismo que permita el poder acreditar la situación económica familiar en el momento de solicitar la plaza y proceder a la matriculación del menor o la menor, nos encontramos ya con la absoluta necesidad de establecer algún mecanismo o fórmula que permita poder demostrar, con todos los medios admitidos en Derecho, la modificación sustancial de la situación económica de las familias, lo que, definitivamente, permitiría adecuar las cuantías y bonificaciones correspondientes a la situación real de los afectados.

Somos perfectamente conscientes de la dificultad que entraña buscar las fórmulas que pretendemos, pero nos reiteramos en nuestra apreciación de que resulta del todo inaplazable dar una solución a un aspecto que, directamente, afecta a un colectivo merecedor de especial protección, como son los niños, en estos casos, de entre 0 y 3 años.

Es evidente que la búsqueda de soluciones supone un esfuerzo extra no sólo de trabajo, sino probablemente económico, lo que dificulta aún más su actual abordaje. Pero dada las gravísimas circunstancias en las que nos encontramos, se hace absolutamente imprescindible adoptar decisiones que impliquen la modificación de determinadas normas que si bien en un principio pudieran parecer intocables, no lo deben ser cuando de lo que se trata es de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas en nuestra Constitución, siendo ejemplo de ello la anunciada reforma que se va a llevar a cabo con respecto a la legislación hipotecaria.

Si en una cuestión con tantos y complejo aspectos, como se ha puesto de manifiesto por parte de juristas de reconocido prestigio, así como por todos los sectores de la judicatura y, por supuesto, por el conjunto de la sociedad, es posible su modificación, no lo debe ser menos en cuestiones que, aunque no con consecuencias tan dramáticas como las que estamos viendo en relación a la pérdida de la vivienda, resultan de vital importancia para muchos padres y madres que, de otro modo, se verían obligados a perder su puesto de trabajo por no tener otra alternativa que la de cuidar ellos mismos a sus hijos e hijas o a no poder invertir su tiempo y energía en la búsqueda de un empleo.

No tenemos la menor duda de que la Consejería de Educación es plenamente consciente de la realidad que venimos describiendo, así como que comparte con esta Institución la preocupación por darle solución, siendo prueba de ello la aceptación expresa de nuestros argumentos y Recomendaciones. Resta, por tanto, un último esfuerzo para plasmar en una norma los principios en los que aquella se inspiran, norma que entendemos debería estar en vigor antes del próximo proceso de escolarización para el curso 2013-2014.

Sobre la base de lo señalado, y en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procedió a formular la siguiente **Sugerencia**:

“ Que previo los trámites legales que sean necesarios, y con la urgencia requerida, se proceda a la modificación del Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de Educación infantil, así como su Orden de desarrollo, a fin de que sea viable que las familias que han visto sus economías sustancialmente alteradas puedan acreditar en el momento en el que sea preciso los ingresos de la unidad familiar a efectos del cálculo de las cuotas correspondientes a los precios públicos que han de satisfacer por los servicios que se prestan en la Escuelas de Educación infantil y Centros de Convenio, así como las bonificaciones que le sean de aplicación.”

Esperamos, sinceramente, que la respuesta que aún se nos debe por parte de la Consejería sea en el sentido de atender a nuestra Resolución, de lo que daremos cuenta en el ejercicio de 2013.

2. 1. 6. Formación Profesional.

En el anterior Informe Anual, ya señalábamos el significativo aumento que de la demanda de plazas en los diferentes cursos y niveles de Formación Profesional se había producido en los últimos años, principalmente desde 2008.

Tanto era así que, según los datos que se habían ofrecido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a finales del 2011, para cubrir la demanda existente y la prevista harían falta crear 200.000 nuevas plazas en los próximos cuatro años.

Varios han sido los factores que han contribuido a que se haya producido lo que podemos denominar de “fenómeno”, pudiéndose señalar unas exageradas y preocupantes cifras de desempleo juvenil, que han alcanzado un 55,12% en 2012, lo que ha supuesto un efecto “rebote” hacia la formación, así como la búsqueda del resto de personas desempleadas que ansían una cualificación que les permita ampliar el abanico de posibilidades de encontrar un empleo o de encontrarlo en mejores condiciones en las que fueron contratados en su momento sin poseer titulación alguna.

Por su parte, a nadie escapa lo que con todo su énfasis se ha puesto de manifiesto como consecuencia de la crisis financiera y económica que estamos sufriendo en los últimos años, y es que son las sociedades mejor formadas las que son capaces de dar una mejor respuesta a los retos que supone adaptarse a las exigencias de un mercado laboral que cada vez en mayor medida demanda la cualificación del capital humano. En ese sentido, la Unión Europea ha apostado por la educación y la formación como pilares básicos de su modelo económico y social, y así se recoge en la Estrategia 2020, cuyos principios y objetivos fueron aprobados en el año 2010.

Por su parte, también es evidente que nuestro Sistema Nacional de Formación Profesional debía ser mejorado, teniéndose que reconocer que en los últimos años se ha hecho un importante esfuerzo en implementar una serie de medidas e instrumentos dirigidas a este fin y que culminaron con la puesta en funcionamiento en 2011 de un Plan Estratégico de Formación Profesional, que se enmarca dentro de los Programas de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación con las Comunidades Autónomas.

Por su parte, y en lo que respecta a Andalucía, y también en línea con la consecución de los objetivos señalados, se aprobó el Acuerdo de 30 de Diciembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el II Plan Andaluz de Formación Profesional 2011-2015, siendo éste una herramienta fundamental para alcanzar el doble objetivo de superar la actual crisis económica y el de avanzar en el sentido de conseguir un modelo de desarrollo más sostenible y competitivo.

No obstante y, aunque como decimos, a lo largo de los últimos cursos se ha ido incrementando significativamente el número de alumnos matriculados en Formación Profesional, aún estamos lejos del que sería deseable, resultando que del total de alumnos y alumnas españoles que finalizan las enseñanzas obligatorias, un 64,8% de ellos optan por el Bachillerato, frente al 35,2% que lo hacen por la Formación Profesional, encontrándonos a 23 puntos de distancia de las cifras promedio de la Unión Europea, en la que un 58% de los alumnos siguen estudios de Formación Profesional al término de la escolaridad obligatoria.

Las causas de este diferencial son variadas, pero entre ellas destaca la tradicional visión que se tiene de la Formación Profesional como una opción solamente válida para alumnos con bajo rendimiento escolar, lo que es una distorsión de la realidad que hoy supone el que este tipo de formación es una opción más para poder alcanzar un nivel muy aceptable de cultura a la vez de facilitar la incorporación al mercado laboral en mejores condiciones.

Esperemos que, ciertamente, todo el esfuerzo que se está realizando redunde finalmente en la mejora de la empleabilidad de la población, en general, y de los jóvenes, en particular, y, por lo tanto, en el grado de competitividad económica de nuestra Comunidad Autónoma.

Por su parte, mencionar que a todo cuanto decimos, contribuirá, sin duda y de manera decidida, la regulación contenida en el Real Decreto 1529/2011, de 8 de Noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje, así como, lo que en cuanto a lo que venimos comentando es más importante, se establecen las bases de la Formación Profesional Dual.

Al respecto de ésta, solamente decir que, tal como se recoge en el texto del propio Real Decreto –al que nos remitimos para su mejor conocimiento- se entenderá por Formación Profesional Dual el conjunto de acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, teniendo por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación para el empleo o del sistema educativo.

Sin duda, la posibilidad del binomio formación-empleo, resultará enormemente atractiva tanto para jóvenes, como para personas ya empleadas que desean, y necesitan, mejorar su cualificación para adaptarse a las exigencias de un sistema productivo cada vez más exigente.

En cuanto a las quejas concretas que durante el año 2012 han llegado a esta Institución, siguen destacando en número aquellas en las que las personas interesadas ponían de manifiesto su frustración por no haber podido conseguir la plaza que deseaban, siendo esto, como decimos, un reflejo de la necesidad de seguir aumentando la oferta que de este tipo de formación se realiza por parte de las Administraciones educativas competentes.

En todos esos casos se ponía de manifiesto que el motivo de no haberse podido acceder a los cursos de Formación Profesional elegidos no había sido el que se hubiera producido algún tipo de irregularidad en el procedimiento de admisión del alumnado, sino que como consecuencia de la limitación del número de plazas, en aplicación de los baremos correspondientes, habían quedado fuera de la selección.

En unos casos era el factor edad, en otros un bajo expediente académico, en otros no haber tenido la preparación suficiente por no haber podido acceder previamente a los cursos de preparación a las pruebas de acceso y haber suspendido éstas.

Aunque entendíamos y compartíamos la decepción y preocupación que mostraban los comparecientes, no podíamos hacer más que explicar que, lo cierto es que cuando se dan las circunstancias de que no existen plazas suficientes para todos aquellos que lo han solicitado, se hace absolutamente necesario establecer unos “requisitos extras” que determinen el orden de prioridad en la adjudicación de plazas disponibles. Ello, inevitablemente, provocará siempre que aquellas personas que finalmente no puedan acceder a una plaza se consideren “discriminadas”, aunque, a nuestro entender, teniendo en cuenta el contexto en el que se produce, este hecho “discriminatorio” ha de ser entendido no en el sentido negativo del término, sino como resultado de la necesidad de “seleccionar” con unos criterios más restrictivos que los que en un principio se establecen con carácter general (tener aprobada la prueba de acceso o poseer el Título académico necesario).

Por su parte, habíamos de entender que la elección de unos parámetro sobre otros responde únicamente a criterios puramente objetivos, lo que, consecuentemente, permitirá realizar una selección también más objetiva de qué personas o colectivos pueden verse mayormente beneficiadas con este tipo de “discriminación positiva”.

No obstante, como decíamos, compartimos la preocupación por el hecho de que no todas aquellas personas que necesitan obtener o mejorar su cualificación profesional puedan hacerlo, siendo una constante de esta Institución la de requerir a las Administraciones educativas competentes para que, aun teniendo en cuenta las siempre limitadas disponibilidades presupuestarias, realicen todos los esfuerzos necesarios para poder ofrecer un número de plazas suficientes para cubrir la demanda cada vez más elevada de este tipo de formación.

Sin embargo, seríamos injusto 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, si bien es cierto, que el esfuerzo ha de ser aún mayor que el que se viene realizando, como al principio del presente epígrafe hemos señalado.

Pero otros casos que nos llegaron y que fueron objeto de especiales análisis, eran aquellos que se referían a la circunstancias de no haber podido acceder a la Formación Profesional a pesar de haber aprobado la correspondiente prueba de acceso, como sucedió en la **queja 11/4750, queja 11/4545 y queja 11/5168.**

En los tres casos citados, si bien cada uno de ellos con sus propias particularidades, los interesados venían a exponer las diferentes vicisitudes por las que habían pasado durante la convocatoria extraordinaria de las pruebas de acceso a los ciclos formativos de Formación Profesional celebrada en el mes de Septiembre de 2011 y, concretamente, las consecuencias que se habían derivado para ellos de las peculiaridades de la fecha concreta en la que se habían celebrado las pruebas.

En sus respectivos escritos, los comparecientes aludían, principalmente, a las dos cuestiones que serían objeto de nuestro análisis y que exponemos a continuación.

La primera de ellas estaba relacionada con el hecho de que, a pesar de haber aprobado las pruebas de acceso para el Grado Superior de Formación Profesional, sus respectivas solicitudes de inscripción en los ciclos elegidos habían sido rechazadas por haber sido presentadas fuera de plazo. Esta circunstancia, reconocida por los propios interesados y que, en principio, no tenía porqué suscitar ningún tipo de duda acerca de su legalidad, sin embargo, había sido consecuencia de ser la propia Administración implicada la que había incumplido los plazos a los que legalmente estaba obligada.

En efecto, relataban que, celebradas las pruebas de acceso el día 7 de Septiembre de 2011 (miércoles) y establecido el plazo de inscripción en los diferentes Ciclos Formativos del día 1 al 10 (este último día, sábado) de ese mismo mes, las listas provisionales de aprobados no fueron publicadas por las comisiones evaluadoras hasta el día 12 siguiente (lunes), es decir, dos días después de vencido el plazo señalado. Esto hizo que, por parte de los centros docentes donde se habían celebrado las pruebas, no se hubieran podido emitir los certificados con los resultados obtenidos (según el artículo 18.2 de la Orden de 23 de Abril de 2008, estos certificados «servirán como requisito de acceso en los procesos de admisión y matriculación en la formación profesional») hasta después del día 12, vencido ya el plazo- por lo que los solicitantes, asimismo, no habían podido disponer de dicho documento para poder adjuntarlo a sus solicitudes hasta esas mismas fechas.

Por este motivo, según nos decían, las causas de la extemporaneidad no podía serles imputadas y, desde luego, tampoco sus consecuencias.

La segunda de las cuestiones que se exponían por los comparecientes, era la de que consideraban una discriminación y una vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad el hecho de que, estando realizando distintos módulos del Ciclo Formativo de Grado Medio durante el curso aún vigente –2010-2011-, no hubieran podido presentarse a las pruebas de acceso al Grado Superior en la convocatoria ordinaria de Junio, siendo la causa de ello el hecho de que el plazo de inscripción para la realización de estas pruebas está establecido del 1 al 15 de Mayo de cada año y su celebración para los primeros días del mes de Junio, estas fechas, por su antelación, están muy alejadas del final de sus respectivos cursos. No es hasta más allá del día 20 de Junio, como regla general, cuando los alumnos y alumnas conocen sus notas, por lo que de presentarse a las pruebas de acceso en esa convocatoria lo tendrían que hacer sin poder ser eximidos de la parte o partes que le podrían corresponder en función de los estudios que hubieran realizado y superado.

A tenor de lo expresado por los interesados, y considerando que se reunían los requisitos establecidos en la Ley reguladora del Defensor del Pueblo Andalúz (Ley 9/1983, de 1 de Diciembre), procedimos a su admisión a trámite y a solicitar la colaboración de la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente mediante la

remisión del preceptivo informe que nos permitiera aclarar los motivos de las quejas tramitadas.

Dando respuesta a nuestra solicitud, se recibieron los informes solicitados, de cuyo análisis pudimos deducir lo siguiente:

1.- Respecto a las vicisitudes acaecidas en la convocatoria extraordinaria del mes de Septiembre de 2011.

En dichos informes, y con relación a la primera de las cuestiones expuestas sobre la presentación extemporánea de las solicitudes de los interesados en los expedientes 11/4750 y 11/5168, y en los que alegaban en su “descargo” el ser la propia Administración la que les había impedido presentar la solicitud en plazo al no emitirse los certificados correspondientes hasta después de haberse publicado, el día 12 de Septiembre de 2011, las listas provisionales de aprobados, la Dirección General informaba de que no es necesario ni obligatorio adjuntar dicho documento para aquellos solicitantes que hubieran superado las pruebas con posterioridad a 2008, de manera que, a “*sensu contrario*”, tan sólo están obligados a hacerlo aquellos solicitantes que hubieran superado las pruebas de acceso antes de 2008. En el caso concreto de los interesados, por lo tanto, ninguno de los dos tenía la obligación de presentar junto a la solicitud certificado alguno, ya que la prueba a la que habían concurrido era a la de ese mismo año y, por lo tanto, era la propia Administración, a través de la aplicación Séneca, la que facilitaba el dato.

También aludía el informe de fecha 30 de Noviembre de 2011 a que en los folletos editados y distribuidos por el centro directivo así se hacía constar. Aunque dicho extremo fue debidamente comprobado por nuestra parte, no obstante, consideramos oportuno manifestar que, en nuestra opinión, se hizo con una redacción que, tal como ocurrió en el caso de los interesados y de aquellas otras personas que se encontraron en su misma situación, inducía a cierta confusión y, por lo tanto, a error.

Dicha confusión parecía derivarse del hecho de que, si bien, en primer lugar, se introducía una afirmación categórica que expresa la obligación de presentar el certificado - “*Si accedes por prueba de acceso debes presentar certificado de haber superado las pruebas de acceso correspondientes*”- posteriormente se añadía una frase en la que “aclaraba” que dicha obligación era sólo para aquellas personas que hubieran superado las pruebas antes de 2008. Es decir, que lo que en principio se establecía como norma general, resultaba ser la excepción. Entendemos, por lo tanto, que para evitar cualquier confusión, hubiera sido lo conveniente aludir de manera expresa, sólo y exclusivamente, a aquellas personas que sí tenían la obligación de presentar obligatoriamente el certificado, lo que tácitamente hubiera excluido al resto.

Por su parte, y abundando en las causas por las que entendíamos que se pudo inducir al error cometido por los comparecientes al esperar a contar con el certificado (aun informando de la no necesidad de ello, como ha quedado expuesto), así como al de otras personas que, aun no adjuntándolo, también presentaron sus solicitudes fuera de plazo (de lo que también tuvimos conocimiento en su momento) podemos señalar el hecho de que, en el mismo folleto informativo, concretamente en el apartado 2, “*Prepara la documentación necesaria*”, se hacía constar, en negrilla, la siguiente frase: “*Es imprescindible estar en posesión de los requisitos académicos o haber superado las pruebas de acceso al ciclo formativo que solicitas.*” (el subrayado es nuestro). De ella, lo que en buena lógica se deducía -además de ser lo habitual-, era que en el momento de presentar la solicitud, como mínimo, sí se tenía que tener conocimiento de que la prueba de acceso había sido superada, lo que de ninguna manera fue posible hasta el día 12 de Septiembre, vencido ya en dos días el plazo para poder hacerlo. Por lo tanto, si bien en el caso de los interesados

fue una errónea interpretación de la información facilitada lo que les indujo a presentar extemporáneamente la solicitud, en los otros casos fue la interpretación literal de lo que se indicaba por la propia Administración.

Es evidente que la Dirección General implicada fue consciente de las indeseables consecuencia que podía ocasionar las peculiaridades del calendario del mes de Septiembre de 2011 con relación a las fechas de la realización de las pruebas, y muestra de ello fue la advertencia que hizo constar en las Instrucciones de 5 de Abril de 2011 (Instrucción 15 b), y la indicación que se dio, a través de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación, a los centros docentes que participaban en el proceso, de que era necesario que recogieran las solicitudes que se presentaran aun sin tener en ese momento conocimiento de la nota de la prueba de acceso.

A continuación reproducimos literalmente el párrafo del informe que nos fue remitido por la Administración:

“Del 1 al 10 de Septiembre, se admitirán las solicitudes de personas de nuevo ingreso en un ciclo formativo y centro docente, en oferta completa, que están en posesión de los requisitos académicos o hayan superado las pruebas de acceso.

Durante este plazo se produce una circunstancia parecida a la de Junio, en este caso con las pruebas de acceso, la convocatoria de Septiembre se realiza el día 7.

El día 8 es fiesta en muchos municipios de Andalucía y el día 10 es sábado, en estas circunstancias sólo que da el día 9 para que las comisiones de evaluación corrijan las pruebas y publiquen las notas.

Como esto es totalmente imposible, al igual que en el plazo de Junio, se debe permitir que las personas presenten la solicitud sin saber aún las notas de las pruebas de acceso, al grabar las solicitudes en Séneca quedará desestimadas por falta de requisitos. Las comisiones de evaluación de la prueba de acceso tienen hasta el día 12 para grabar las notas en la aplicación Séneca, para que en el proceso de validación de solicitudes, previa a la generación de los listados provisionales, estas solicitudes queden estimadas.”

No podíamos más que felicitar a la Dirección General por las medidas extraordinarias –utilizando su misma terminología-, que fueron adoptadas para evitar en todos los casos la presentación extemporánea de solicitudes, así como el esfuerzo de comunicación llevado a cabo con las Delegaciones Provinciales y los centros que formaron parte del procedimiento de escolarización durante el mes de Septiembre de 2011 para transmitir adecuadamente la información correcta –ejemplo, no cabe la menor duda, de una buena coordinación entre las administraciones y organismos implicados-, pero a la vista de que aún así podían producirse los casos descritos, consideramos que hubiera sido igual o incluso más oportuno y lógico haber ampliado el plazo de presentación de solicitudes. De este modo, por lo tanto, también hubieran sido admitidas al proceso de escolarización al que pretendían incorporarse a aquellas personas que, teniendo aprobado el examen de acceso, presentaron su solicitud con posterioridad a la publicación de las listas provisionales de aprobados en la lógica creencia –como antes hemos dicho- de que no podían hacerlo antes por no cumplir los requisitos legalmente exigidos.

2.- Respecto a las vicisitudes que acontecieron en la convocatoria ordinaria de Junio de 2011.

En cuanto a la segunda de las cuestiones expuestas por los interesados y que hubimos de analizar, era aquella que se refería a que, según nos exponían, no tuvieron la posibilidad de presentarse a las pruebas de acceso en la convocatoria ordinaria -prueba que se había celebrado el día 6 de Junio de 2011-, por no poder hacerlo en igualdad de condiciones que otros aspirantes.

La Dirección General insistía en cada uno de los informes que nos había remitido, en el hecho de que los interesados, al contrario de lo que ellos indicaban, podrían haberse presentado a la convocatoria de Junio y haber participado oportunamente en las adjudicaciones de la misma y, por supuesto, en las de Septiembre.

Así, se argumentaba a favor de esta afirmación que el único requisito necesario para presentarse a las pruebas de acceso a los distintos Grados de Formación Profesional es el de tener cumplida, en el año de la celebración de la prueba, la edad exigida en cada caso, es decir, 17 años para el acceso al Grado Medio y 19 ó 18 años y, en éste último caso, además, estar en posesión de un título de técnico para el acceso al Grado Superior.

Ciertamente, tal como se señalaba en el informe administrativo de 11 de Enero de 2012, para participar en la convocatoria de pruebas de acceso a ciclos formativos de Grado Superior, no es necesario que los interesados, en general, hayan concluido las enseñanzas de Grado Medio que estén realizando en el momento de inscribirse. Según nos indicaban, ésta es una errónea creencia para una parte del alumnado (consideramos que en una proporción lo suficientemente importante como para que sea una evidencia que así ocurre), a lo que añadía que, si bien estar en posesión del título de técnico no es un requisito, sí exime a los aspirantes de la realización de una parte de la prueba, concretamente, señalaban los propios interesados en los expedientes de queja, a la parte específica.

Entendíamos, pues, que esta circunstancia eximente, a la que no parecía que el Centro Directivo le concediera mayor importancia, es de enorme trascendencia para los potenciales destinatarios que se encuentren en la misma situación que los interesados, resultando que de optar por esa opción –y valga la redundancia- es decir, de presentarse a la convocatoria de Junio, lo tendrían que hacer a la prueba completa, lo que les exigiría un esfuerzo, a nuestro juicio, injusto al no poderles ser reconocido sus méritos por una simple cuestión de fechas, circunstancias éstas que podría ser corregida.

Como ejemplo de ello, tal como nos indicaba la propia Administración informante, en la convocatoria de Junio de ese mismo año, dado que el curso escolar finalizaba el viernes 24 de Junio y el plazo de solicitudes para acceder cumpliendo los requisitos académicos (4º de ESO, Nivel II de la ESO para adultos, prueba de obtención del Título de ESO ó 2º de Bachillerato) terminaba el día sábado 25 siguiente, se había permitido (como medida extraordinaria) que las personas presentaran sus solicitudes sin tener la confirmación de que habían superado sus estudios. De no haberse permitido esta excepcionalidad, ello habría supuesto que todas esas personas hubieran tenido que concurrir obligatoriamente a la convocatoria extraordinaria de Septiembre, es decir, una vez que ya se les hubiera confirmado que cumplían con los requisitos académicos necesarios.

Aun no siendo el mismo supuesto el de aquellos alumnos y alumnas que no saben si obtendrán o no el título de técnico, no nos cabía la menor duda de que, con la misma buena voluntad mostrada en el caso anterior, podría establecerse un calendario de

pruebas que se adecuara mejor a las distintas, pero limitadas e identificables, circunstancias que, como estamos viendo, podían producirse.

En nuestra consideración, si bien desde el punto de vista de una estricta interpretación de la norma ésta no impide, en los casos que estamos analizando, que el alumnado se presente a las pruebas de acceso en la convocatoria ordinaria de Junio sin el Título de Técnico, el hecho de no poder aplicar el régimen de exenciones previsto, aunque de forma indirecta por el resultado persuasivo que ello supone, a efectos prácticos resulta casi como obligar a concurrir a la convocatoria extraordinaria de Septiembre, cuando en ésta, ya producidas las dos primeras adjudicaciones, existen muchas menos posibilidades de conseguir la plaza deseada.

Era evidente, y éramos conscientes de ello que, tal como nos indicaba la Dirección General que, *“el procedimiento de escolarización de ciclos formativos de formación profesional tiene lugar en períodos de tiempo muy ajustados dada que las evaluaciones finales (imprescindibles para determinar la promoción del alumnado) y los diferentes hitos del propio procedimiento se suceden con intervalos muy breves”*, por lo que, *“en estas circunstancias resulta particularmente difícil encajar la realización de las pruebas de acceso a los ciclos formativos “ que “como es sabido... tienen por objeto dar la oportunidad de cursar enseñanzas de formación profesional al alumnado que, en principio, no reúne los requisitos (académicos) de acceso a las mismas”*.

Pero igual de evidente nos resulta que esta dificultad derivaba, en gran parte, de la rigidez que suponía el establecimiento de unas fechas concretas, y fijadas como obligatorias, a través de las Órdenes de 14 de Mayo de 2007, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en la oferta completa y parcial de los ciclos formativos de formación profesional sostenidos con fondos públicos en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en la de 23 de Abril de 2008, por la que se regulan las pruebas de acceso a los ciclos formativos de Formación Profesional y el curso de preparación de las mismas.

De este modo, y condicionados por las peculiaridades y coyuntura que cada año pueda ofrecer el calendario, se hacía necesario, como habíamos puesto de manifiesto, la adopción de medidas extraordinarias en los casos en los que ello fuera posible, como la de permitir la presentación de solicitudes sin reunir los requisitos académicos o sin conocer la nota de la prueba de acceso. Sin embargo, en otros casos, el alumnado se vería perjudicado al no poderse arbitrar ninguna medida excepcional, como ocurre cuando tienen que concurrir a unas pruebas sin que puedan considerarse sus méritos y, por lo tanto, no eximiéndole de la parte específica de las pruebas por cuestión de pocos días.

Por último, manifestamos que, en cuando a la última convocatoria ordinaria, la del mes de Junio de corriente año 2012, y dado que no teníamos conocimiento de que tanto en el proceso de escolarización, como en el de convocatoria a las pruebas de acceso se hubiera aplicado el calendario previsto en las normas señaladas, suponíamos que se habrían producido el mismo tipo de incidencias que las que habían sido objeto de nuestro análisis.

Por su parte, y en cuanto a la convocatoria extraordinaria de Septiembre de 2012, y dado que en esta ocasión la realización de la prueba de acceso se tenía prevista para el viernes 7 de Septiembre -con lo que tan sólo quedaría el lunes 10, último día de plazo para presentar las solicitudes de inscripción y para que las comisiones evaluadoras puedan corregir y publicar los listados provisionales- era perfectamente previsible que

volvieran a producirse las mismas incidencia que en la convocatoria extraordinaria de 2011, también analizadas.

No obstante, teníamos conocimiento de que por parte de la Dirección General se iba a permitir que aquellas personas que se hubieran presentado a las pruebas, que solicitaran su inscripción en los ciclos formativos el día 10 de Septiembre, quedando condicionada las solicitudes a la presentación posterior del certificado de calificación de las pruebas.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, procedimos a formular a la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente las siguientes **Sugerencias**, que literalmente transcribimos:

“1.- Que en los folletos informativos que pueda editar esa Dirección General con respecto de las pruebas de acceso a los distintos Ciclos Formativos de Formación Profesional, se utilice una redacción que, en el sentido que se ha indicado en el cuerpo del presente escrito, no de lugar a la confusión creada y errores cometidos.

2.- Que, previo los estudios y análisis de fueran necesarios, se promueva la modificación de las Ordenes de 14 de Mayo de 2007, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión del alumnado en la oferta completa y parcial de los ciclos formativos de Formación Profesional sostenidos con fondos públicos en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en la de 23 de Abril de 2008, por la que se regulan las pruebas de acceso a los ciclos formativos de Formación Profesional y el curso de preparación de las mismas, para establecer un calendario de escolarización y de pruebas de acceso, en cualquiera de las convocatorias, que se adecúe convenientemente tanto al calendario oficial de las enseñanzas que permiten el acceso a la Formación Profesional con requisitos académicos, como al calendario oficial de aquellos estudios que permiten la concurrencia a las pruebas de acceso aplicando el régimen de exenciones legalmente previsto.

3.- Que en la próxima convocatoria extraordinaria de Septiembre de 2012, además de permitirse la inscripción en los Ciclos Formativos aún en el último día de plazo y sin conocer el resultado de las pruebas de acceso, se amplíe el plazo de inscripción los días que se consideren necesarios para evitar que se pudieran reproducir las disfunciones que motivaron la tramitación de los presentes expedientes (que los interesados esperen a contar con el Certificado para presentar la solicitud de inscripción, máxime cuando este año, cambiando de criterio respecto a lo analizado, se exige el mismo a todos los aspirantes que hayan superado las pruebas en 2012, y no solo a los que las superaron antes del 2008).”

Y con enorme agrado recibimos como contestación a nuestra Resolución, el que, en respuesta a nuestra primera Sugerencia, por parte de la Dirección General, y para ser aplicado al curso 2013-2014, se modificaría los folletos informativos sobre el procedimiento de admisión y cuanta información se difundiera a través de los servidores web de la Consejería de Educación para aclarar la obligatoriedad de presentar el certificado sólo para aquellas personas que deban hacerlo.

Por su parte, y en cuanto a la segunda de nuestras Sugerencias, que promovería durante el curso 2012-2013, la elaboración de una nueva normativa que deberá

entrar en vigor para el curso 2013-2014, para adecuar las fechas de las pruebas de acceso de modo que permita la aplicación del régimen de exenciones previsto.

Por último, nos indicaban que, aunque hubiera sido su voluntad, dado que cuando habían recibido nuestra Resolución (Agosto de 2012) distaban pocos días para que se celebraran las pertinentes pruebas, les era imposible ya ampliar el plazo de presentación de solicitudes de admisión en la convocatoria de Septiembre de 2012.

Hemos de celebrar, por lo tanto, que la Consejería de Educación muestre, como en esta ocasión, una actitud abierta y receptiva para admitir, y llevar a cabo, aquellas actuaciones que puedan mejorar el servicio público que debe a la ciudadanía.

2. 1. 7. Enseñanzas de Régimen Especial: Música.

Como preámbulo a nuestra exposición, hemos de señalar que la Red de centros de las Enseñanzas de Música, en general, la forman 76 centros en Andalucía, con 23.844 alumnos y alumnas y 2.238 profesores, representando un 22% de estas enseñanzas en el conjunto del país. En cuanto a las Enseñanzas Profesionales de Música, en particular, se imparten en 22 Conservatorios Profesionales, en los que son atendidos 17.360 alumnos y alumnas.

Así pues, teniendo en cuenta estos datos y el número de quejas que sobre estas enseñanzas se reciben en la Institución, así como la levedad de los problemas que, en la mayoría de los casos, se reflejan en ellas, hemos de decir que –sin prejuicios de otros datos que esta Institución puede desconocer- suponen un buen ejemplo de gestión por parte de la Consejería de Educación y de las respectivas Delegaciones Territoriales.

Si bien es cierto, como decimos, que en las Enseñanzas de Música, fuera de casos puntuales de concretas disfunciones que han podido ocurrir en algún conservatorio, no se han venido presentando grandes problemas, en el curso 2012-2013 se han producido unas circunstancias que entendemos que deben ser comentadas en nuestro Informe y que, en apariencia, podían dejar traslucir una eventual falta de planificación en la escolarización del alumnado que se veía afectado.

En efecto, desde mediados del mes de Junio del 2012, en esta Institución se habían venido recibiendo numerosas quejas en las que sus respectivos interesados e interesadas nos ponían de manifiesto su desconcierto y preocupación por unas circunstancias que, según en algunos casos se señalaba, no se había producido en ningún curso académico anterior.

La cuestión era que un elevado número de alumnos y alumnas que habían aprobado las pruebas de acceso al Grado Medio de las Enseñanzas de Música, en distintos Conservatorios Profesionales y en distintas provincias (Jaén, Granada, Málaga, Huelva y Cádiz), no podían matricularse en el centro elegido por no haber plazas disponibles en sus respectivas especialidades.

Así pues, tanto ellos mismos como sus progenitores, en la mayoría de los casos por ser menores de edad, venían a expresarnos la enorme frustración e impotencia que sentían ante la posibilidad de no poder continuar con sus estudios profesionales de música después del esfuerzo realizado en los cuatro últimos años, esfuerzo personal no sólo por la inversión de tiempo en los estudios sino, además, económico por parte de las respectivas familias.

En ningún momento, según nos decían muchos de ellos, nadie les había advertido de que podrían encontrarse en las circunstancias en las se encontraban, resultando que, según manifestaban, se les había asegurado que siempre hubo plazas para todos aquellos aspirantes que habían aprobado la prueba de acceso.

De igual manera, en muchos de los casos señalados, el desconcierto era aun mayor, si cabía, por el hecho de que, según nos informaban los propios comparecientes, la mayoría de los conservatorios (incluidos los conservatorios en los que los alumnos y alumnas aprobados habían cursado el Grado Elemental) había mostrado la disposición tanto por parte del equipo directivo, como del docente a asumir a todo el alumnado aprobado por ser factible dicha posibilidad con la misma plantilla de profesores adscritos al respectivo centro, por lo que, en ningún caso, suponía un coste añadido que tuviera que ser asumido por la Administración educativa. Sin embargo, al parecer, la Dirección General de Planificación y Centros, hecho este ofrecimiento por las partes afectadas, lo había rechazado argumentando, sin más, no ser posible.

Hemos de señalar que las quejas que recibimos afectaban a los siguiente conservatorios profesionales: “Manuel Carra” (Málaga), “Manuel de Falla” (Cádiz), “Muños Molleda” (La Línea de la Concepción), “Paco de Lucía” (Algeciras), “Andrés Segovia” (Linares), “María de Molina” (Úbeda), “Javier Periañes” (Huelva), “Antonio Lorenzo” (Motril), “José Salinas” (Baza) y el Conservatorio Profesional de Guadix.

Así pues, admitidas las quejas a trámite al considerar que reunían los requisitos formales establecidos en los artículos 10 y 11.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, solicitamos la emisión de los informes preceptivos a las Delegación Territoriales competentes.

En las respectivas respuestas facilitadas por los organismos señalados, se nos indicaba que, en definitiva, en todos los casos analizados los respectivos conservatorios profesionales de música habían actuado conforme lo establecido en la normativa por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y concertados en los que se imparten enseñanzas de régimen especial. Añadían que excedía del ámbito de decisión de dichos centros la autorización de las plazas vacantes, lo que corresponde en exclusiva a la Dirección General de Planificación y Centros.

A este respecto, lo que en primer lugar habíamos de tener en cuenta era que, en ningún momento se nos había planteado género de duda alguno en cuanto a la estricta legalidad de todo el procedimiento, si bien no dejaba de llamarnos la atención el hecho de que estas circunstancias no parecían haberse producido “nunca” (en los últimos diez o quince años, según señalan algunos de los interesados).

Por su parte, y a tenor de lo establecido en esa misma normativa, en principio, tampoco consideramos que existiera el derecho “*per se*” del alumno o alumna que hubiera obtenido un aprobado en la correspondiente prueba de acceso específica a las Enseñanzas profesionales de música a obtener una plaza en su correspondiente especialidad –como sí pensaban algunos de los afectados-, si bien lo que resultaba evidente es que en la convocatoria que analizábamos se había debido de producir una coyuntura que debía de explicar el que tan elevado número de aspirantes aprobados no hubiera podido obtener su plaza.

Téngase en cuenta que algunos de los comparecientes nos manifestaban que, precisamente por tener conocimiento de los criterios de admisión aplicables, antes de la realización de las pruebas de acceso solicitaron información acerca de las posibilidades que

existían de que no hubiera plazas disponibles para todos los aprobados, asegurándose por parte de los interesados que la respuesta que se les había dado era la de que eso no ocurriría porque *“todos los años, la Consejería de Educación ha aumentado la oferta inicial de plazas que se autoriza en el mes de Febrero o Marzo para que todos los niños y niñas aprobados puedan tener su plaza.*

Entendíamos, como hemos señalado, que las circunstancias descritas debían de responder a unas causas concretas que no podíamos inferir de la escasa información con la que contábamos, siendo lo cierto que lo ocurrido había tenido una considerable repercusión en numerosos medios de comunicación escrita a los que han acudido los afectados para hacer público su malestar e insatisfacción por la escasa e incomprensible reacción, según habíamos podido leer, que había tenido la Administración educativa competente.

Por todo ello, al objeto de tener un mayor conocimiento de cómo se habían producido los hechos descritos y, de igual manera, poder valorar adecuadamente la intervención de la Administración educativa, todo ello en aras de poder ofrecer a los afectados que habían acudido a esta Institución una información adecuada al respecto de las circunstancias que les afectaban, procedimos a incoar de oficio la **queja 12/5672**.

En consecuencia, procedimos a solicitar de la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación la emisión del preceptivo informe, adjuntando la documentación que estimara oportuna, para el esclarecimiento de las circunstancias que hubieran producido las disfunciones descritas y, en especial, la negativa al ofrecimiento realizado por los distintos Conservatorios a admitir a todos los alumnos y alumnos que habían aprobado la prueba de acceso.

Así mismo, estimamos necesario que, en concreto, se nos facilitaran los siguientes datos:

- Número de plazas ofertadas en Grado Medio en cada uno de los conservatorios profesionales, especificando el número de ellas en cada especialidad, en los cursos académicos 2009-2010, 2010-2011 y 2012-2013.

- Número total de alumnos presentados a las pruebas de acceso al Grado Medio de Enseñanzas de música, por Conservatorio y especialidad, así como el número de “aptos” y “no aptos”, referidos a los mismos cursos académicos señalados.

- Número de alumnos matriculados y que no han podido matricularse, por conservatorio y especialidad y en los mismos periodos indicados.

En su respuesta, desde el Centro Directivo señalado se nos indicaba que, en el mes de Febrero, se había comunicado a los distintos conservatorios, a través de las entonces Delegaciones Provinciales, la autorización inicial de puestos escolares vacantes para el primer curso de las enseñanzas básicas y profesionales de música y de danza.

Posteriormente, decía el informe, a la vista de los resultados de las pruebas de aptitud y específicas de acceso celebradas entre el 15 de Mayo de 5 de Junio, en los 22 conservatorios profesionales de Andalucía, en ese mismo mes de Junio de 2012, se había ajustado la autorización inicial con el criterio de mantener, al menos, la oferta de puestos escolares del curso 2012-2013 al curso escolar anterior, de modo que a la finalización del proceso se habían incrementado 210 plazas (un 10,74% más que en el curso anterior). Esto significaba que si en el curso 2011-2012 había matriculados 1.955 alumnos y alumnas, en el curso 2012-2013 estaban matriculados 2.165.

Sin embargo, el incremento de aprobados en las pruebas de acceso en 496 alumnos y alumnas (un 25% con respecto al curso anterior), unido a una evolución creciente de alumnado en los distintos conservatorios y a las consecuencias de falta de disponibilidad de espacio y saturación de estos centros para el tipo de enseñanzas que imparten, había determinado que no hubiera sido posible aceptar todas las peticiones, de manera que habían sido 249 solicitudes las que habían sido imposible de atender.

Por tanto, manifestaba la Dirección General, asumir todo el alumnado aprobado, con los recursos existentes en los Conservatorios, no hubiera sido una postura responsable, pues incidiría en la atención del alumnado y en la calidad de la impartición de las enseñanzas.

Ciertamente, de los datos concretos que se nos han facilitado en relación a nuestra solicitud, constatamos que, salvo contadas excepciones, la evolución del número de alumnos y alumnas en los tres últimos cursos, en cada uno de los conservatorios profesionales y especialidades, ha sido la de mantenerse o crecer levemente, atendiéndose, como decían tanto los interesados como la propia Administración informante, a todos aquellos alumnos que aprobaron las correspondientes pruebas de actitud.

De este modo, pues, teniendo en cuenta los datos facilitados por el Centro directivo, podíamos extraer la conclusión de que éste realizó su oferta de puestos escolares en el mes de Febrero conforme al número de alumnos y alumnas matriculados en los cursos anteriores y conforme al número de aprobados en las correspondientes pruebas de acceso. Sin embargo, fue un incremento imprevisto en el número de aprobados que se iban a producir en las pruebas que se realizarían en la siguiente convocatoria (la del curso 2012-2013), el que arrojó un importante déficit en relación a las previsiones que se habían realizado.

No obstante, hemos de señalar que, aunque consideramos que hay que reconocer a la Administración competente su agilidad en resolver, en parte, el déficit que se puso de manifiesto entre las plazas que fueron ofertadas en el mes de Febrero y las que fueron requeridas en función del número de aprobados, todavía en el momento de redactarse el presente Informe Anual estamos valorando todos los datos que nos han sido suministrados, por lo que no consideramos oportuno hacer una valoración definitiva de la actuación administrativa, principalmente, en cuanto a lo acertado de su planificación inicial.

Y otro expediente que consideramos necesario comentar porque también afectaba, como se verá, a un problema de carácter general, es la **queja 12/980**.

La persona interesada en dicha queja, nos exponía su discrepancia con la forma en la que se desarrolló la prueba de acceso al Grado Medio de las enseñanzas profesionales de música en la especialidad de flauta travesera para el curso 2011-2012 (celebrada en Mayo de 2011), en el Conservatorio Profesional de Música "Francisco Guerrero", de Sevilla. Con especial énfasis, su desacuerdo se refería a que no entendía ni compartía el hecho de que de la prueba práctica que realizó su hija, no se había realizado grabación alguna que hubiera podido ser utilizada para revisar la calificación obtenida en caso de no estar conforme con la misma, lo que así había ocurrido.

Según nos indicaba, además de otros aspectos que también podrían ser cuestionados y que se referían a la deficiente información recibida por parte del mismo conservatorio, no alcanzaba a entender cómo no se había procedido a grabar las pruebas realizadas por cada uno de los aspirantes en un documento audiovisual, lo que, a su juicio, impedía o vaciaba de contenido el derecho a que se realice una revisión real de las calificaciones en caso de reclamación, puesto que al no poder volver a visionar la prueba,

tampoco se podía hacer una nueva valoración de la misma, ni por parte del tribunal calificador, ni, en su caso, por parte de la Comisión técnica a quo en el supuesto de que se mantuviera la discrepancia por la parte reclamante.

Es de destacar en el presente caso, que la alumna o aspirante, con posterioridad a haber obtenido la calificación de “no apta” para obtener plaza en el Conservatorio Profesional de Música “Manuel Guerrero”, de Sevilla, pudo realizar la prueba de acceso al Conservatorio Profesional de Música de “Sanlúcar la Mayor” (Sevilla), aprobando en este caso dicho acceso, lo que nos permitía tener, al menos, la duda razonable, de que de haberse podido revisar realmente su examen práctico por parte de la comisión técnica provincial de reclamaciones, quizás ésta hubiera podido rectificar la nota que en principio se le atribuyó modificándola en el sentido de aprobar el acceso.

Admitida la queja a trámite y solicitado el preceptivo informe a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla, se nos contestó indicando que, emitido el informe por el Servicio de Inspección Educativa, se había constatado que el procedimiento seguido en el centro docente en las pruebas de acceso a las Enseñanzas profesionales en la especialidad de flauta travesera era de conformidad con lo establecido en el artículo 6, 7 y 8 de la Orden de 16 de Abril de 2008, por la que se regula la convocatoria, estructuras y procedimientos de las pruebas de acceso a las Enseñanzas profesionales de música en Andalucía.

Así mismo, se decía en el informe, en ningún momento se establece el deber del tribunal de realizar grabaciones en los ejercicios que conforman la prueba. No obstante, concluían, con el propósito de mejorar la resolución de posibles reclamaciones, este curso (dado que el informe es de fecha 25 de Junio, debemos de entender que se refieren a las pruebas de acceso para el próximo curso 2013-2014) el centro va a proceder a grabar el ejercicio práctico de las pruebas de acceso en algunas especialidades de forma experimental para proseguir su implantación en cursos sucesivos en el resto de especialidades.

Pero la cuestión que aquí se debatía no es la de la adecuación de la actuación del tribunal calificador a la normativa aplicable, que no ha sido cuestionada, sino la inconveniencia de no contar con un soporte documental de los ejercicios prácticos que configuran las pruebas de acceso en cuestión que permita su reproducción a la hora de hacer una nueva valoración en caso de que no se esté de acuerdo con la nota que se ha atribuido al ejercicio y se haya solicitado su revisión.

Efectivamente, tal como se debatía en el informe de la Administración, en el articulado de la Orden de 16 de Abril de 2008, no se encuentra referencia alguna a la obligatoriedad, o no, de realizar la grabación de los ejercicios prácticos (interpretación en el instrumento de la especialidad a la que se opte, entonación y lectura rítmica) si no que, simplemente, se ignora este extremo.

Es evidente que no contar con este elemento de prueba en caso de discrepancia con la nota del examen, tal como manifestaba la interesada, deja, en gran parte, vacío de contenido el derecho a solicitar una revisión de la misma, puesto que si bien de los ejercicios teóricos (audición y teoría del lenguaje musical) sí queda constancia escrita que permite su revisión, del resto de las pruebas no existe posibilidad alguna de ser reproducidas. Si ya para el propio tribunal calificador puede suponer de enorme dificultad la de hacer una nueva valoración de los ejercicios prácticos realizados por el aspirante apelando tan sólo al recuerdo que de ellos pudieran tener, dicha dificultad se torna en

imposibilidad para la revisión que, en su caso, ha de realizarse por parte de la comisión técnica provincial de reclamaciones correspondiente.

Como claramente queda puesto de manifiesto, la inexistencia de un archivo audiovisual en soporte adecuado que permita su reproducción, hace del todo inviable una nueva valoración por parte de la comisión señalada, de manera que este órgano revisor, en segunda instancia, tan sólo cuenta para emitir un veredicto con las notas manuscritas que de su valoración realizaron los integrantes del tribunal calificador y con el examen teórico escrito de dictado y teoría de lenguaje musical.

A mayor abundamiento, resulta criticable la no obligatoriedad de realizar grabaciones de los ejercicios prácticos, el hecho de que sólo la parte correspondiente a la interpretación en el instrumento de la especialidad, supone un 70% de la nota final. Por su parte, del 30% restante de la nota que correspondería al ejercicio para evaluar la capacidad auditiva del aspirante y sus conocimientos teóricos y prácticos del lenguaje musical, la parte teórica del mismo, tan sólo puede suponer 4 de los 10 puntos que como máximo se pueden atribuir. Señalemos que, con respecto a la calificación definitiva, según el artículo 7.2 de la Orden de 16 de Abril de 2008, antes señalada, tendría que ser la media ponderada de la puntuación obtenida en los dos ejercicios en los que consiste la prueba de acceso.

En definitiva, que representando los ejercicios prácticos casi un 90% de la calificación total, resulta del todo inadecuado que, pudiendo hacerse, no se graben la pruebas para poder ser nuevamente visionados en caso de necesidad.

Y afirmamos que dichas grabaciones pueden realizarse por varias razones. Por un lado, porque la tecnología hoy existente lo permite sin dificultad alguna, así como, por otro, porque dicha actuación está prevista al respecto de los exámenes de las asignaturas instrumentales, de dirección de coro y de dirección de orquesta, en el artículo cuarto.4 de la Orden de 23 de Septiembre de 2002, por la que se establece el número de convocatorias y los criterios de evaluación y promoción del alumnado del Grado Superior de las Enseñanzas de música, ya que en el mismo se establece que todos los exámenes de las asignaturas han de ser grabados y custodiados por el conservatorio. Esto significa que, por lo tanto, en la actualidad los conservatorios profesionales cuentan con esta tecnología, por lo que no extender dicha práctica de grabar los exámenes a los ejercicios prácticos de las pruebas de acceso carecería de justificación alguna.

Por su parte, si bien aplaudimos la medida adoptada por ese mismo conservatorio de proceder a grabar el ejercicio práctico de las pruebas de acceso a las enseñanzas profesionales en algunas especialidades de forma experimental para proseguir su implantación en cursos sucesivos en el resto de especialidades, con el propósito de mejorar la resolución de posibles reclamaciones, según se señala en el informe, no podemos dejar de manifestar nuestra consideración de que, por las razones hasta ahora expuestas, dicha medida debe ser extendida, de manera obligatoria, a todos aquellos conservatorios en los que se celebren las pruebas de acceso a los Grados Medios y Superiores de Música y a todas las especialidades.

Así pues, teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, y de conformidad con lo previsto en el Artículo 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución procede a formular la siguiente **Sugerencia**:

“Que por parte de esa Dirección General, y previos los trámites oportunos, se proponga la modificación de la Orden de 16 de Abril de 2008 y se introduzca en la misma la obligatoriedad de proceder a la grabación de todos los

ejercicios prácticos (interpretación en el instrumento de la especialidad a la que se opte, así como de entonación y lectura rítmica correspondientes al ejercicio para valorar la capacidad auditiva y los conocimientos teóricos y prácticos del lenguaje musical) que configuran las pruebas de acceso a las enseñanzas profesionales de música en Andalucía.”

En el momento de estar elaborándose el presente Informe Anual y dado lo reciente de la respuesta recibida aún no hemos podido valorar el contenido de la misma, de lo que daremos cuenta, pues, en el próximo Informe.

2. 2. Enseñanzas universitarias.

Las quejas recibidas en esta materia, como en años anteriores, se refieren a cuestiones muy diversas sobre el acceso a la universidad, precios públicos, becas, convalidación de estudios, cálculo de nota media del expediente académico, expedición de títulos, instalaciones y servicios universitarios.

Uno de los temas que se ha reiterado en los últimos meses del año y que ha provocado especial malestar social, trae consecuencia de la aprobación del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de Abril, de medidas de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y su posterior concreción mediante el Decreto 333/2012, de 17 de Julio, por el que se fijan los precios públicos y tasas a satisfacer por la prestación de servicios académicos y administrativos universitarios para el curso 2012-2013. Así, la **queja 12/4026**, **queja 12/5232**, **queja 12/5585** y la **queja 12/5879**.

Dichas quejas se referían fundamentalmente al incremento de precios de 3ª y ulterior matrícula, la aplicación de las medidas aprobadas a estudios de diplomatura y licenciatura, así como la sustancial diferencia establecida para los precios públicos de másteres según habiliten para el ejercicio de actividades profesionales o estén dirigidos a investigación, habiéndose producido algunos cambios de adscripción a un grupo u otro de másteres con posterioridad al plazo de presentación de solicitudes de acceso.

Otro asunto que ha sido objeto de numerosas quejas y consultas afecta a las becas de movilidad del programa Erasmus. Ya en el curso 2011-2012 las denuncias relativas a la falta de pago de estas ayudas por parte de distintas Universidades andaluzas dieron lugar a la tramitación de diversas quejas (**queja 12/1386**, **queja 12/1527**, **queja 12/1553**) y a una investigación de oficio (**queja 12/1906**) ante la Dirección General de Universidades, dado que las quejas apuntaban a este órgano como causante del problema.

La respuesta recibida puso de manifiesto que el pago de la ayuda correspondiente a la Junta de Andalucía se efectuaba mediante transferencias de financiación a favor de las Universidades. Para conciliar la disparidad temporal entre curso académico y ejercicio económico, dichas transferencias se liquidarían a curso vencido y se anticipan para el curso siguiente en función de las disponibilidades presupuestarias anuales. En el caso de las becas correspondientes al curso 2011-2012, se habría transferido el anticipo suficiente para cubrir el año 2011.

Con la información recabada dimos por concluida la tramitación de la queja, entendiendo que dependía de las distintas Universidades anticipar a sus estudiantes el importe de la ayuda dada la imposibilidad de determinar este importe en el momento de redacción de los presupuestos. En cualquier caso, nos pareció oportuno llamar la atención

de la Dirección General de Universidades acerca de la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar que las situaciones denunciadas pudieran repetirse en el futuro.

Sin embargo, pronto se repitieron las reclamaciones de estudiantes que habían obtenido becas Erasmus correspondientes al curso 2012-2013. En este caso vendrían especialmente referidas a la tardanza en la fijación del importe complementario que otorga la Junta de Andalucía, que no se habría dado a conocer hasta el mes de Septiembre, cuando en muchos casos ya habían dado comienzo las estancias académicas y en muchos otros casos estarían a escasos días de su inicio.

También se centraban las nuevas quejas en la disminución del importe concedido respecto a cursos anteriores, especialmente en determinados grupos de países, de modo que podría suponer un incumplimiento del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de Junio de 2008, por el que ésta se comprometía a que la ayuda al menos alcanzase los 600 euros/mes o los 900 euros/mes, en el caso de becarios MEC.

En consecuencia, acordábamos una nueva actuación de oficio (**queja 12/5379**) para recabar la necesaria información de las Universidades implicadas y nuevamente de la Dirección General de Universidades.

A falta de conocer la respuesta de todos los organismos interpelados, la información disponible nos hace manifestar la necesidad ineludible de que quienes aspiran al beneficio de una de estas becas cuente con información suficiente y detallada de las ayudas que va a recibir y el momento en el que vayan a abonarse. A tal efecto, consideramos imprescindible que pudiese identificarse una instancia a la que poder dirigir las oportunas consultas y que sirviese de cauce a la información económica relevante. Igualmente, que las entidades que realizan aportaciones económicas cumplan escrupulosamente los plazos establecidos.

Finalmente, entre los asuntos que estimamos oportuno destacar de cara a la presentación de este Informe Anual podemos hacer referencia a tres de las cuestiones que se suscitaron a raíz de la reunión de coordinación mantenida entre esta Institución y las Defensorías universitarias de las Universidades públicas de Andalucía. Este tipo de reuniones, que venimos celebrando con periodicidad, tiene por objeto poner en común problemas que se detectan en estas Universidades y proponer soluciones a través de una actuación que excede del ámbito de cada una de ellas y que se desarrolla bajo las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz.

2. 2. 1. Acreditación del nivel B1 para acceso al Máster de Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria.

En la reunión con las Defensorías Universitarias pudimos conocer la falta de un criterio común entre las Universidades andaluzas para la acreditación del nivel B1 de conocimiento de lenguas, como requisito de acceso al Máster universitario de Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanzas de Idiomas (MAES). Esta disparidad de criterios estaría provocando situaciones de agravio comparativo entre quienes aspiraban a cursar dicho Máster en función de la Universidad elegida para ello.

Al parecer, la discrepancia se centraría en la exigencia de acreditación del nivel B1 a personas que habrían cursado las licenciaturas de Filologías o de Traducción e Interpretación. Según las quejas recibidas por las Defensorías universitarias, la práctica totalidad de las Universidades andaluzas consideraban suficiente la expedición de un

certificado por parte del correspondiente Instituto de Idiomas o Centro Superior de Lenguas Modernas señalando la equivalencia de los estudios cursados con el nivel de idiomas requerido. Sin embargo, la Universidad de Granada no expediría dicho certificado, ni aceptaría los expedidos por las demás Universidades, obligando a superar una prueba de acreditación específica organizada por la propia Universidad o aportar alguna otra titulación considerada equivalente.

Ante esta situación, resultaba evidente la necesidad de adoptar un criterio homogéneo para toda Andalucía en cuanto a la posibilidad de homologación de estudios oficiales que, en principio, presuponen un determinado dominio de lenguas extranjeras como Filología o Interpretación y Traducción, a través de los procedimientos que se considerasen adecuados para garantizar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL).

Por otra parte, considerábamos que la autonomía universitaria debía ser coherente con el sistema unitario de acceso a las titulaciones oficiales diseñado en Andalucía, para no generar situaciones de agravio comparativo entre los sistemas reales de acceso arbitrados por cada Universidad de forma que pudieran afectar al derecho, recogido en el artículo 46.2.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades, a la igualdad de oportunidades y no discriminación de los estudiantes en el ingreso en los centros y en el ejercicio de sus derechos académicos.

En consecuencia, con fecha 25 de Abril de 2012, en el marco de la **queja 12/1679** tramitada de oficio, dirigíamos **Sugerencia** a la Comisión del Distrito Único Andaluz con objeto de que dicho organismo fuera el que pudiese establecer un único criterio, válido en todas las Universidades públicas de Andalucía para la acreditación del nivel B1 de dominio de lenguas extranjeras a efectos de acceso al MAES.

La respuesta de dicho organismo tardó en producirse (fueron necesarios hasta tres comunicados instándole a expresar formalmente su criterio ante la resolución que se le había dirigido). Entretanto, tuvimos conocimiento de que en la página web del Máster impartido por la Universidad de Granada se publicaba en el tablón de noticias que *“Por acuerdo del DUA, los Licenciados de Traducción y de las Filologías de Lenguas extranjeras y modernas no tendrán que acreditar el B1 en una lengua extranjera”*.

Pero, al mismo tiempo, también se dio la circunstancia de que recibíamos queja relativa al hecho de que la Universidad de Sevilla habría excluido del acceso al MAES a licenciados en Traducción e Interpretación o en Filologías en lenguas extranjeras que no hubiesen acreditado el nivel B1 del MCERL mediante un certificado específico que así lo acreditase, a pesar de que en anteriores convocatorias no se venía exigiendo más certificación que la de dichos estudios (**queja 12/5204**).

Ambas circunstancias fueron trasladadas a la Comisión de Distrito Único que, finalmente, nos enviaba su respuesta en el mes de Noviembre. Esta respuesta se remitía al convenio suscrito entre las Universidades públicas de Andalucía en Julio de 2011, mediante el que se hace posible el reconocimiento mutuo de certificaciones expedidas por las mismas tras la realización de un examen de dominio que se describe en el propio convenio ajustándose al MCERL. Asimismo, en anexo al convenio se incluyen otros certificados de dominio de lenguas extranjeras para la acreditación de los niveles del MCERL y que son aceptados por las Universidades andaluzas.

Manifestaba la Comisión de Distrito Único que las Universidades no habían incluido en el anexo al convenio los títulos de Filología o Traducción e Interpretación por lo que no se consideraba competente para modificar tal decisión, sin perjuicio de que pudiese

compartir con esta Institución la necesidad de que existiese una homologación de estudios oficiales que, en principio, presuponen un determinado dominio de lenguas extranjeras a través de los procedimientos adecuados que garanticen el cumplimiento de los requisitos del MCERL.

Añadía que los criterios del convenio eran claros y que se establecía un marco común de actuaciones que debería permitir un trato igualitario a todos los estudiantes, por lo que Distrito Único no había dictado normas adicionales, como tampoco habría adoptado acuerdo alguno en relación con la noticia publicada en la web de la Universidad de Granada. Únicamente habría recomendado a las Universidades la revisión del anexo al convenio, así como la posibilidad de facilitar el examen a realizar por Traductores e Intérpretes y Filólogos (en tanto no se incorporasen al convenio) mediante bonificaciones en el precio del examen y la posibilidad de realizar convocatorias del examen de dominio en plazos compatibles con los de admisión al MAES.

Sin perjuicio de la posibilidad de modificar el anexo al convenio suscrito propuesta por Distrito Único, desde esta Institución se ha sostenido una interpretación que permitiese incorporar las titulaciones de Filología o Traducción e Interpretación para la acreditación de lenguas extranjeras. Así, en el propio convenio expresamente se indicaba:

«Aquellos certificados emitidos por instituciones oficiales que no figuren en este anexo y que reúnan las características del modelo aplicado por las universidades andaluzas podrán ser estudiados por las universidades a las que se solicita su reconocimiento para -en su caso- establecer su correspondencia con el MCERL».

Dicha previsión nos lleva a pensar si sería posible que las Universidades reconocieran el dominio de lenguas extranjeras a titulados en Filología o Traducción e Interpretación, entendiendo que la titulación constituye un certificado emitido por instituciones oficiales respecto del que se puede establecer su correspondencia con el MCERL.

Así, en el caso de la interesada en **queja 12/5204**, licenciada en Traducción e Interpretación de Francés por la Universidad Pablo de Olavide, nos cuestionamos si no sería posible que la Universidad de Sevilla -a la que se solicita su reconocimiento de cara al acceso al MAES- estableciese su correspondencia con el MCERL mediante la oportuna certificación del Instituto de Idiomas, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 4 de la Resolución rectoral de 23 de Julio de 2011, reguladora de los procedimientos de adquisición y acreditación de las competencias lingüísticas exigidas en los estudios de Grado y Máster universitario (en relación con la previsión recogida en el Anexo II antes citada).

El Vicerrectorado de Posgrado se mostró favorable a esta propuesta, indicando que la elevaría a la Comisión de Política Lingüística para que valorase la posibilidad de incluirla en la normativa interna de la Universidad.

Todas estas consideraciones se pretenden trasladar a las Universidades públicas de Andalucía que suscribieron el convenio, con objeto de que la decisión que finalmente adopten pueda permitir una solución para quienes ostenten este tipo de titulaciones y pretendan esgrimir las como acreditativas del conocimiento de lenguas extranjeras conforme a los criterios MCERL.

Igualmente, estimamos necesario que dicha solución abarque a todas las personas que pretendan acceder a los estudios universitarios en Andalucía, independientemente de la Universidad de la que procedan.

En esta línea, también consideramos conveniente que el acuerdo adoptado por las Universidades andaluzas respecto a la validez de las pruebas de acreditación del nivel B1 pueda alcanzar a quienes pretendan acceder al Máster habiendo superado dichas pruebas en otras Universidades españolas, promoviendo a tal efecto las fórmulas de coordinación que se considere necesario.

2.2.2. Necesidad de contar con normas homogéneas sobre permanencia en las universidades andaluzas.

En la reunión de coordinación con las Defensorías universitarias antes citadas también se puso de manifiesto que las normas sobre permanencia difieren mucho de unas Universidades a otras (créditos mínimos, permanencia en primer curso, etc...), además, en algunos casos, determinados aspectos no están regulados por la normativa existente. La situación resultaría en algunos supuestos especialmente grave para el alumnado cuyas titulaciones van a desaparecer con la implantación de los Grados y que sólo pueden optar ya a examen.

Se destacó que no sólo se trataba de la regulación de un derecho básico para quienes cursan estudios universitarios sino que la necesidad de homogeneización responde, además, a un objetivo primordial del plan Bolonia como es favorecer la movilidad de estudiantes y fomentar la libre circulación de personas. Objetivo, cuya consecución debe hacerse posible mediante la adopción de criterios de permanencia comunes sin que ello suponga un menoscabo de la autonomía universitaria.

Considerando que se encontraba afectado el Derecho a la igualdad de oportunidades y no discriminación de los estudiantes en la permanencia en la universidad y en el ejercicio de sus derechos académicos (artículo 46.2.b de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de Diciembre, de Universidades), esta Institución acordó iniciar de oficio la **queja 12/1680** mediante la que se trasladó estas consideraciones a las nueve Universidades públicas andaluzas.

Asimismo, se hizo referencia a la necesidad adaptar las normas de permanencia y progreso al nuevo escenario que se ha abierto en el ámbito universitario con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior. En tal sentido hicimos mención al informe titulado “Universidades y Normativas de Permanencia. Reflexiones para el futuro”, presentado por la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades españolas, junto con la ANECA, en el que se refleja la conveniencia de establecer sistemas más precisos y detallados que, aplicados con mayor flexibilidad para atender a situaciones particulares, faciliten un mejor aprendizaje y un mayor aprovechamiento de los recursos públicos que la sociedad pone a disposición de las Universidades Públicas, necesidad que se acentúa en la coyuntura actual.

Como conclusión, estimamos conveniente dirigir **Sugerencia** a los Consejos Sociales de las citadas Universidades (órganos competentes para su aprobación), así como a sus Rectorados (para su posible impulso), con objeto de que pudiesen aprobarse de forma coordinada unos criterios mínimos comunes relativos a las normas de permanencia universitaria, adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior en consonancia con las recomendaciones de la ANECA.

A falta de recibir la respuesta de algunos de estos órganos universitarios, podemos concluir por la información facilitada que las Universidades compartían los planteamientos sugeridos por esta Institución.

En este sentido, sus Consejos Sociales reunidos en el Foro Andalucía con objeto de ofrecer una respuesta coordinada, decidieron revisar sus normas para homogeneizar los criterios mínimos recomendados en el informe ANECA aún respetando la autonomía universitaria. Así nos lo trasladaba la Presidenta de este órgano de coordinación interno de los Consejos Sociales (y Presidenta del Consejo Social de la Universidad Pablo de Olavide), documento que habría sido suscrito por todos los Consejos Sociales.

Según explicación facilitada por el Consejo Social de la Universidad de Sevilla, el estudio a realizar por cada Consejo Social podría dar lugar a un informe que detectase los puntos de coincidencia de las diversas normativas en relación con las recomendaciones de la ANECA que permitiese dar una orientación común a la posible revisión de la normativa de cada Universidad.

En cuanto a las respuestas ofrecidas por los distintos Rectorados (a falta del de la Universidad de Málaga), hemos de señalar que las propuestas sobre las formas de coordinación fueron distintas: a través de la asociación de Rectores Andaluces (AUPA), a través de la Dirección General de Universidades o a través del Consejo Andaluz de Universidades (a partir de la propuesta que formulase el Foro de Consejos Sociales de las Universidades públicas de Andalucía).

Por lo que hace a esta última opción, el Rectorado de la Universidad de Jaén nos comunicó su intención de trasladar la Sugerencia formulada por esta Institución en el seno del Consejo Andaluz de Universidades a fin de que, una vez determinados unos criterios mínimos comunes, se valorase su trasposición a las normas de permanencia de cada una de las Universidades.

En el caso de la Universidad Pablo de Olavide, el nuevo Rector nos comunicó que, en tanto el acuerdo conjunto de las Universidades tomase cuerpo, se había iniciado un estudio de las diversas normas de permanencia y progreso aprobadas por las Universidades andaluzas con objeto de proceder a la modificación de su propia normativa, tratando de minimizar diferencias.

Por su parte, el igualmente nuevo Rector de la Universidad de Sevilla puso el acento en la necesidad de que exista una coherencia entre el precio de matrícula y las normas de permanencia, por lo que se debería acompañar la implantación de la nueva política sobre precios públicos con un análisis sobre las referidas normas.

Finalmente, nos parece interesante destacar un aspecto puesto de manifiesto por el Rectorado de la Universidad de Cádiz, en relación con la corresponsabilidad de estudiantes en el establecimiento y funcionamiento de las normas de permanencia.

Al respecto señalaban que este concepto de corresponsabilidad les llevó a abandonar la idea de limitar la permanencia a superar cada asignatura en un tiempo determinado, considerando que se basa exclusivamente en la responsabilidad del alumno. Por consiguiente, la Universidad de Cádiz acordó la oferta de apoyo psicológico y pedagógico para actuar sobre las causas que pudieran motivar los problemas de permanencia considerando que, si se concluye con la permanencia del estudiante, el logro ha sido participado por la institución.

Concluía su informe destacando su consideración de que este sistema facilita un mejor aprendizaje y un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, entendiendo que ello cubre las recomendaciones de la ANECA. Asimismo condicionaba la participación de la Universidad de Cádiz en una actuación coordinada de las Universidades públicas de Andalucía siempre que se garantizase la participación corresponsable de estudiantes y, a su vez, la participación de los estudiantes en la elaboración de esta actuación a través del Consejo Andaluz de Representantes de Estudiantes.

De lo expuesto cabe deducir la plena aceptación de la Resolución formulada por esta Institución, quedando pendiente su efectiva implementación.

2. 2. 3. Necesidad de actualización de la normativa sobre disciplina académica.

También en la reunión con las Defensorías Universitarias se puso de manifiesto la situación existente en relación con el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito universitario, cuya regulación está contenida en un Decreto de 8 de Septiembre de 1954, una normativa preconstitucional, cuya aplicación en los tiempos actuales no deja de suscitar gran polémica y bastante rechazo en el seno de la comunidad universitaria, por más que su vigencia cuente con refrendo jurisprudencial.

No sólo se cuestionaba la falta de adecuación de la norma a las exigencias de un Estado democrático sino también sus notorias carencias para la aplicación a situaciones que actualmente se producen en el ámbito de la disciplina académica, o las dificultades que presenta a la hora de corregir situaciones cotidianas de indisciplina o ruptura de la convivencia académica.

La aprobación de una nueva normativa básica estatal había sido acordada en el Estatuto del Estudiante (Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1791/2010, de 30 de Diciembre), si bien ya se había superado el plazo de 1 año establecido a tal fin.

Al respecto, según el compromiso adquirido con las Defensorías universitarias, esta Institución aperturó de oficio la **queja 12/1681** y se dirigió al Comisionado de las Cortes Generales para someter a su consideración la posibilidad de que pidiese al Ministerio de Educación la agilización de los trámites necesarios para remitir el oportuno proyecto normativo a las Cortes.

La Defensora del Pueblo nos trasladó que, a finales del año 2011, llegó a redactarse el borrador del anteproyecto de Ley de Convivencia y Disciplina Académica en la Enseñanza Universitaria, por lo que había consultado a los actuales órganos responsables de la materia si se iba a continuar la labor iniciada en la anterior legislatura. Sin embargo, dicho trabajo habría quedado pospuesto en espera de las conclusiones del Grupo de Trabajo constituido para la Reforma del Sistema Universitario. En cualquier caso, el calendario normativo de la Dirección General de Política Universitaria incluía la tramitación del proyecto de ley de convivencia y disciplina académica, a lo que se le habría instado sin más demora.

Sin perjuicio de esta actuación, también se estimó oportuno iniciar de oficio expediente de queja para dirigir Sugerencia a la Dirección General de Universidades con objeto de que trasladase esta iniciativa a los organismos de coordinación de la política universitaria a nivel estatal, a fin de acelerar los trámites necesarios para remitir el proyecto de normas básicas sobre disciplina académica universitaria a las Cortes.

La citada Dirección General comunicó que había informado a la Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología para que trasladase la Sugerencia en la Conferencia General de Política Universitaria.

Por otra parte, trasladamos la cuestión a las distintas Universidades para conocer las incidencias que hubieran podido producirse a consecuencia del desfase normativo. Asimismo nos interesamos por la posible existencia de normas de convivencia que permiten identificar las reglas de comportamiento de los distintos sectores que conforman la comunidad universitaria y, en su defecto, la valoración de la oportunidad de su aprobación.

Considerábamos que sería oportuno que las Universidades contasen con este tipo de normas, lo cual sería posible dentro del actual marco normativo, para posibilitar la corrección de las conductas contrarias a las mismas una vez se aprobase la normativa básica estatal, que con probabilidad remitiría al desarrollo reglamentario de cada Universidad la concreción de los supuestos de infracción.

De la respuesta ofrecida (a falta de la Universidad de Huelva y la Universidad de Málaga), cabe destacar que ninguna de las Universidades cuenta con unas normas de convivencia en el sentido expuesto, si bien los Estatutos de la respectiva Universidad sí contemplarían el régimen de derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad universitaria. Así nos lo indicaron desde las Universidades de Almería, Cádiz, Granada y Jaén.

En el caso de la Universidad Pablo de Olavide se nos trasladó que estaba previsto trabajar en la línea propuesta, y la Universidad de Granada que estaba elaborando un protocolo de actuación para casos de acoso.

Muchas de las comunicaciones recibidas compartían la necesidad de aprobación de una normativa básica estatal, dada la ardua labor hermenéutica necesaria para subsumir los supuestos de hecho que se dan en las faltas previstas en el Reglamento vigente. Por el contrario, la Universidad de Sevilla adjuntó un informe elaborado ante la petición que le habría dirigido el Comisionado de las Cortes Generales cuatro años atrás en el que se defendía que la aplicación del Reglamento resulta compatible con el respeto de las garantías procedimentales y de los principios generales consagrados en el derecho sancionador, mediante aplicación de la jurisprudencia, de los conceptos jurídicos indeterminados y la falta de vigencia de algunas infracciones y sanciones contrarias al orden constitucional.

En cualquier caso, nos parece oportuno concluir que, en tanto la norma estatal no se apruebe definitivamente, resultaría útil que las Universidades que no cuenten con unas reglas de conducta definidas lleven a cabo la tarea normativa propuesta. De este modo, tras la aprobación de la normativa básica, podría contarse casi inmediatamente con un régimen sancionador para los casos de incumplimiento de los comportamientos descritos por remisión de la propia norma estatal.

V.- MEDIO AMBIENTE

1. Introducción.

En consonancia con lo que viene siendo habitual, a través del presente apartado introductorio se pretende ofrecer a la ciudadanía una breve descripción del concepto de derecho al medio ambiente consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, una aproximación a las competencias que, sobre esta materia, son atribuidas a la Institución del Defensor del Pueblo Andalúz y un análisis, a través de datos estadísticos, de la actividad desarrollada por el Área de Medio Ambiente de esta Defensoría a lo largo del ejercicio 2012.

En este sentido, por lo que se refiere al primero de los asuntos a tratar, debe señalarse que tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía para Andalucía contemplan el derecho al medio ambiente. Así, el artículo 45 de la Constitución dispone, en su apartado primero, que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, mientras que el artículo 28 del Estatuto de Autonomía prevé, también en su apartado primero, que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad.

Se trata por tanto del reconocimiento, a través de dos normas fundamentales de nuestro ordenamiento, del derecho a disfrutar de la conjunción perfecta de los recursos naturales, entendidos éstos como el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna, con otros elementos que no forman parte propiamente de la Naturaleza sino de la Historia, del entorno o de nuestros paisajes.

Pero como no podía ser de otra manera, para lograr la plena efectividad de tal derecho, nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía han configurado el correlativo deber de conservación y respeto hacia el medio ambiente, de modo que toda la ciudadanía tiene la obligación de hacer un uso responsable de los recursos naturales para que las generaciones futuras también puedan disfrutar y vivir en un medio ambiente adecuado, equilibrado, sostenible y saludable.

Asimismo, por lo que concierne a los poderes públicos, éstos deben orientar sus actuaciones a garantizar el respeto de tales derechos y obligaciones. En este sentido, el apartado segundo del artículo 45 de la Constitución dispone que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En esta misma línea se pronuncia el Estatuto de Autonomía cuando, en su artículo 37, reconoce entre los principios que deben regir la actuación de los poderes de nuestra Comunidad Autónoma, el respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

Podemos decir, por tanto, que las normas más elementales de nuestro ordenamiento jurídico contemplan lo que podríamos identificar como tres niveles de actuación para conseguir garantizar el efectivo respeto del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Por un lado, una actuación individual y responsable de cada integrante de la Sociedad; por otro, la actuación conjunta de la Sociedad globalmente considerada; y finalmente, la de los poderes públicos como diseñadores y ejecutores de las políticas medioambientales.

Por su parte, esta Institución del Defensor del Pueblo Andalúz, a través de su Área de Medio Ambiente, tiene como misión fundamental la de supervisar las actuaciones desarrolladas por Administraciones Públicas de Andalucía con competencia en materia de medio ambiente, a fin de comprobar que las mismas se adecuan a las exigencias previstas por nuestro ordenamiento.

Así, en el ejercicio de esta función tuitiva de derechos reconocidos a la ciudadanía a través del Título I de la Constitución y del Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el Área de Medio Ambiente se encarga de analizar actuaciones llevadas a cabo por la Administración autonómica, fundamentalmente por la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo y por las entidades instrumentales de ambas; y por las Entidades Locales de Andalucía.

Por otro lado, y considerando las evidentes vinculaciones temáticas, naturales y orgánicas existentes, desde el Área de Medio Ambiente también son supervisadas las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma en materia de agricultura, ganadería y pesca, tal y como se viene haciendo desde el año 2007.

Por lo que se refiere al grado de colaboración que con esta Institución han mostrado las diferentes Administraciones interpeladas en el curso de nuestras actuaciones, debemos decir que la misma ha seguido cauces de normalidad en la mayoría de los casos, tanto por la calidad como por la premura con la que han sido atendidos nuestros requerimientos de colaboración, razón por la cual mostramos nuestro más sincero agradecimiento.

Excepción a esta regla general ha sido el Ayuntamiento de Espejo, que por dos ocasiones ha merecido ser declarado entorpecedor de la actuación de esta Institución del Defensor del Pueblo Andalúz, conforme a lo dispuesto en el artículo 18.2 de nuestra Ley reguladora. En concreto, tales declaraciones de actitud entorpecedora han sido dictadas al hilo de la **queja 10/3079**, referida a las molestias ocasionadas por una chimenea, y de la **queja 10/3135**, sobre la existencia de un vertedero incontrolado de escombros.

Cuestión aparte son los supuestos en los que el pronunciamiento habido por parte de esta Institución sobre el asunto objeto de la queja no ha contado con la acogida y aceptación de la Administración afectada.

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

- Resolución relativa a molestias por la presencia de animales de corral en vivienda colindante, dirigida al Ayuntamiento de Vácar en el curso de la **queja 08/4375**.

- Resolución relativa a molestias por ruido de aire acondicionado de Colegio de Procuradores, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 09/1710**.

- Resolución relativa a desacuerdo con ubicación dada a sistema para que animales hagan sus necesidades, dirigida al Ayuntamiento de Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra en el curso de la **queja 10/43**.

- Resolución relativa a las molestias causadas por un bar a escasos metros de vivienda, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 10/6609**.

- Resolución relativa a molestias por ruidos de establecimiento, dirigida al Ayuntamiento de Moguer en el curso de la **queja 11/197**.

- Resolución relativa a ruidos generados desde establecimiento hostelero, dirigida al Ayuntamiento de Antequera en el curso de la **queja 11/1376**.

- Resolución relativa a instalación de terraza de veladores en espacio privado, dirigida al Ayuntamiento de Vélez Málaga en el curso de la **queja 11/2498**.

- Resolución relativa a molestias por ruidos de cafetería, dirigida al Ayuntamiento de Úbeda en el curso de la **queja 11/3238**.

- Resolución relativa a la falta de limpieza de solar que ha derivado en incendio, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 11/3834**. Tras la adopción del acuerdo de inclusión del asunto en el presente Informe Anual, se recibió respuesta del Consistorio trasladándonos la aceptación de la Resolución.

- Resolución relativa molestias causadas con ocasión de fiestas patronales, dirigida al Ayuntamiento de Albuñuelas en el curso de la **queja 11/4022**.

- Resolución relativa a Campo de golf en Barbate (Cádiz), dirigida a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio en el curso de la **queja 11/4371**.

- Resolución relativa a molestias ocasionadas por terraza de veladores de establecimiento hostelero, dirigida al Ayuntamiento de Almería en el curso de la **queja 11/4498**.

- Resolución relativa a falta de respuesta a solicitud de ayuda para la modernización de explotaciones agrarias, dirigida a la Dirección General de Estructuras Agrarias, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en el curso de la **queja 12/413**.

- Resolución relativa a falta de respuesta a solicitud de ayuda para la modernización de explotaciones agrarias, dirigida a la Dirección General de Estructuras Agrarias, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en el curso de la **queja 12/2840**.

Por lo que se refiere a las actuaciones iniciadas de oficio durante el año 2012, a continuación se relacionan las que han versado sobre las materias tratadas en el presente Capítulo:

- **Queja 12/943** dirigida a la Dirección General de Calidad, Industrias Agroalimentaria y Producción Ecológica, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a la transparencia en el procedimiento de concesión de ayudas en concurrencia no competitiva.

- **Queja 12/1133** dirigida al Ayuntamiento de Olula del Río, relativa a festejos pirotécnicos en Olula del Río.

- **Queja 12/1975** dirigida a los ayuntamientos de las ocho capitales de provincia de Andalucía y a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a los planes de calidad del aire.

- **Queja 12/2756** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a las botellonas que se realizan en la zona conocida como “el techaito” en Sevilla.

- **Queja 12/2801** dirigida a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Consejería de Fomento y Vivienda, Consejería de Turismo y Comercio y al Ayuntamiento de Tarifa, relativa al proyecto urbanístico en playa de Valdevaqueros.

- **Queja 12/5630** dirigida a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a la interpretación del Decreto 6/2012.

- **Queja 12/5639** dirigida a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a la sujeción de terraza de veladores a procedimiento de prevención ambiental.

- **Queja 12/5662** dirigida a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Ayuntamiento de Almonte, Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado y Ayuntamiento de Rociana del Condado, relativa a los vertidos de aguas fecales en el entorno de Doñana.

- **Queja 12/5664** dirigida a Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa Incendios forestales 2012.

- **Queja 12/5685** dirigida a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, relativa a supresión de licencias Vs. Calificación ambiental.

- **Queja 12/7165** dirigida a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, relativa la gestión de residuos de obras y demoliciones por parte de gestor designado por la Mancomunidad de los Alcores.

Finalmente, por lo que concierne al esquema que va a ser seguido para la dación de cuentas, relatamos en un primer lugar las quejas sobre Medio Ambiente y a continuación las que afectan a Agricultura, Ganadería y Pesca.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Medio Ambiente.

2. 1. 1. Espacios de Interés Ambiental.

En este apartado, dedicado a los espacios de interés ambiental, hemos considerado procedente reseñar actuaciones relevantes llevadas a cabo por esta Institución a lo largo del ejercicio 2012, cuya motivación esencial ha venido representada por la protección y mejor gestión de tales espacios.

De este modo, debemos hacer mención a las intervenciones realizadas en los asuntos que seguidamente citamos.

2. 1. 1. 1. Macroproyectos urbanísticos en el litoral andaluz.

A pesar del agotamiento constatado del modelo de crecimiento urbanístico que ha venido imperando en nuestra Comunidad Autónoma en la última década; a pesar de la insostenibilidad económica y ambiental de muchos de los proyectos acometidos; a pesar

también de la gravísima crisis económica que venimos padeciendo y de que ésta se ha visto favorecida en parte por la llamada “burbuja inmobiliaria”; aún hoy se siguen planteando ante los poderes públicos de Andalucía macroproyectos urbanísticos que responden en gran medida a presupuestos y expectativas que no resultan acordes con la realidad más inmediata.

Espacios de gran valor ambiental o paisajístico como nuestro litoral son, en la mayoría de las ocasiones, los que se ven amenazados por estos macroproyectos que hacen de aquellas singularidades un reclamo para los potenciales inversores. Inversores éstos que, dicho sea de paso y por los datos que ofrece el mercado inmobiliario, no parecen muy dispuestos a “engullir” los miles de viviendas vacías que conforman gran parte de nuestro “remodelado paisaje”.

En los últimos informes anuales presentados por esta Defensoría del Pueblo Andalúz ante el Parlamento de Andalucía se ha hecho un especial hincapié sobre esta problemática que, como decimos, se ciñe especialmente a espacios que nos atreveríamos a calificar de estratégicos por su valor ambiental y por su potencial turístico y económico.

En este sentido, significábamos actuaciones como las seguidas al hilo de la **queja 10/6336**, relativa a la construcción de un proyecto hotelero en la playa de El Palmar, en el municipio de Vejer de la Frontera.

Se indicaba entonces que, a nuestro juicio, no procedía hacer un análisis “cortoplacista” de este tipo de proyectos, sino que era preciso valorar su potencial a medio y largo plazo. Así, trasladábamos una reflexión a las Administraciones Públicas de Andalucía señalando que zonas como la playa de El Palmar cada vez son más escasas en nuestro paisaje costero y precisamente por ello constituyen unos lugares de gran valor y un importante reclamo turístico.

Decíamos que “el carácter “virgen” de una porción de nuestra costa supone hoy día una gran ventaja competitiva frente a otras zonas en las que los enebros y los pinos han dado paso al asfalto y a los campos de golf. Y son precisamente tales razones las que, a nuestro juicio, deberían justificar que las Administraciones Públicas evitasen la pérdida para siempre de estos ejemplos, cada vez más contados, de lo que siempre ha sido nuestro litoral”.

Por ello, sometíamos a la consideración de las Autoridades Públicas andaluzas la posibilidad de aprobar instrumentos de ordenación territorial, de protección urbanística, ambiental y/o paisajística por medio de los cuales evitar la ejecución de este tipo de actuaciones que, con gran probabilidad, iban a suponer nuevas pérdidas irreparables de nuestro valioso patrimonio.

Pues bien, acorde con nuestra demanda ha sido aprobado el Decreto-ley 5/2012, de 27 de Noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que prevé la necesidad de aprobar un Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía así como la suspensión cautelar de los procedimientos para la aprobación de los planes de sectorización y de los planes parciales en suelo urbanizable en los ámbitos que incluyan terrenos situados a una distancia inferior a 500 metros medidos en proyección horizontal tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar, en municipios costeros cuyo planeamiento general haya sido aprobado con anterioridad a la entrada en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Este Comisionado parlamentario no puede más que aplaudir esta iniciativa normativa por cuanto que la considera orientada en una dirección acorde con las sugerencias formuladas a través de nuestras Resoluciones.

No obstante, aún sigue viva en nosotros la preocupación ya que la distancia fijada respecto al límite interior de la ribera del mar podría no resultar suficiente para garantizar la preservación de los valores ambientales y paisajísticos de todo nuestro litoral.

Y es que, existen voces que excluyen de la citada previsión normativa a proyectos como el que en la actualidad se prevé sobre la tarifeña playa de Valdevaqueros. Tal cuestión está siendo objeto de análisis por parte de esta Defensoría en el marco de la **queja 12/2801**, incoada de oficio.

En cualquier caso, y sin menoscabo de las conclusiones que sean alcanzadas tras desarrollar nuestra labor supervisora, podemos anticipar que las causas que llevaron a esta Institución a sugerir la adopción de iniciativas normativas como la descrita también podrían subyacer en proyectos urbanísticos localizados más allá de los citados 500 metros, de modo que la cuestión fundamental sobre la que debe versar el examen de la cuestión no es tanto la distancia sino la compatibilidad de la iniciativa urbanística con un modelo turístico y económico predefinido que, a su vez, respete plenamente los valores ambientales y paisajísticos y que sea acorde con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución y con los artículos 28 y 37 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2. 1. 1. 2. Incremento en el número y en la incidencia de incendios forestales.

En los informes anuales correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011 esta Defensoría del Pueblo Andalúz aprovechó este espacio para trasladar a las Administraciones públicas de Andalucía su reconocimiento por los ingentes esfuerzos realizados en materia de prevención y lucha contra incendios forestales y su felicitación por el decremento habido en el número y en la magnitud de éstos. No obstante, los datos que arroja este año 2012 no son lo buenos que habríamos deseado.

Esta marcada inflexión ha sido la causa por la que se ha acordado incoar de oficio la **queja 12/5664**, que tiene por finalidad conocer la causa del empeoramiento registrado y, en su caso, trasladar a las Administraciones afectadas las Recomendaciones, Sugerencias o Recordatorios de deberes que en su caso procedan.

Esperamos en cualquier caso que los años venideros vuelvan a confirmar la tendencia positiva que venía produciéndose, que estimamos respondía a una buena estrategia de prevención y extinción.

2. 1. 2. Fauna.

Viene siendo habitual que el presente apartado sea dedicado a exponer las principales actuaciones seguidas por esta Defensoría en materia de flora y fauna. No obstante lo anterior, el escaso número y la poca entidad que han tenido las quejas recibidas este año 2012 en materia de flora nos han llevado a concluir que no resulta oportuno hacer mención destacada a esta cuestión en el presente Informe Anual.

De este modo, nuestro análisis se centra este año en las quejas afectantes a animales.

2. 1. 2. 1. Necesidad de garantizar la protección de la fauna silvestre.

Tal y como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2003, de 28 de Octubre, de la flora y fauna silvestres de Andalucía, la protección de los recursos naturales y de la biodiversidad constituye un trascendental valor jurídico, tutelado por la normativa internacional, que abarca tanto a las especies de la flora y la fauna silvestres como a sus hábitats naturales y zonas de migración.

Asimismo, señala dicha norma que *“la protección y conservación de los recursos naturales de Andalucía debe entenderse como un auténtico compromiso colectivo, capaz de movilizar, en un esfuerzo conjunto, a los sectores públicos y privados, así como a la sociedad andaluza en su conjunto”*.

De este modo, se hace partícipe a toda la Sociedad de la necesidad de garantizar la preservación de los citados recursos y, sobre la base de tal premisa, el ordenamiento jurídico configura una relación de derechos y obligaciones que vinculan a toda la ciudadanía, y atribuye a los poderes públicos una serie de funciones y potestades para garantizar el efectivo cumplimiento de tales mandatos.

Pero la claridad y la coherencia con la que se pronuncia el legislador no garantiza ni que todos los miembros de la Sociedad actúen como se pretende ni que los poderes públicos reaccionen de la manera adecuada ante una disfunción que se produzca. Y son precisamente estos segundos supuestos los que justifican la intervención de este Defensor del Pueblo Andaluz, habida cuenta las afecciones que se pueden derivar para los derechos de la ciudadanía.

Un ejemplo de lo que comentamos podría constituirlo la **queja 12/5137**, en la que se está supervisando la actuación de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y del Ayuntamiento de La Puebla del Río, en relación con una serie de movimientos de tierra llevados a cabo en predios colindantes con la Reserva Natural Concertada “Cañada de los Pájaros”.

En concreto, lo que se ha planteado a esta Institución es que desde hace años, el entorno próximo a la citada Reserva Natural Concertada está sufriendo un importante proceso de degradación marcado por la tala indiscriminada de árboles; la pérdida de suelo; las transformaciones de cauces naturales; la desecación de lagunas para usarlas como depósito de escombros y de inertes; las captaciones ilícitas de agua; y la edificación de viviendas y naves industriales en terrenos clasificados como no urbanizables.

Al parecer, estos hechos están provocando afecciones graves en la “Cañada de los Pájaros” que se encuentra incluida en el inventario de humedales de Andalucía y de España, en la Red Natura 2000, y que está declarada LIC (Lugar de Interés Comunitario) y zona A de máxima protección en el Plan de Ordenación del territorio del Entorno de Doñana.

En el momento de redacción del presente informe está pendiente de ser recibida la información interesada a las Administraciones competentes en la materia, necesaria para el desarrollo de nuestra labor inspectora.

No obstante, en la visita de inspección girada al humedal se pudieron comprobar los devastadores efectos que está produciendo el proceso de erosión del suelo, derivado al parecer de las actuaciones desarrolladas en las fincas de alrededor. Asimismo, fuimos alertados de las consecuencias negativas que tal proceso está provocando sobre los ejemplares de especies faunísticas amenazadas que habitan en tal espacio.

En este sentido, desde aquí se solicita a los organismos administrativos competentes que actúen con la mayor celeridad para, en la medida de lo posible, minimizar los daños que se puedan estar produciendo.

2. 1. 2. 2. Molestias ocasionadas por animales domésticos.

Un año más se hace necesario poner de relieve en nuestro informe anual trasladado al Parlamento de Andalucía la gran incidencia que tienen en nuestra Comunidad las molestias ocasionadas por animales domésticos que son criados en zonas residenciales.

En este sentido, las personas propietarias de estos animales no siempre mantienen un adecuado control sobre los mismos y, como consecuencia de ello, se suceden problemas de ruidos y de salubridad.

A su vez, muchos Ayuntamientos que han sido objeto de nuestra supervisión no parecen tener dispuesto un procedimiento ágil, claro y eficaz para reaccionar adecuadamente ante tales injerencias y, en ocasiones, da incluso la impresión de que ni tan siquiera tienen conciencia de las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye en esta materia.

En este sentido, gran parte de las resoluciones dictadas por esta Defensoría en relación con estas quejas contiene un Recordatorio de los deberes legales que son impuestos. A tal efecto se trae a colación lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 24 de Noviembre, de Protección de los Animales, cuyo artículo 44.2.c) atribuye a los Ayuntamientos la competencia para la imposición de sanciones leves que afecten a los animales de compañía, y que con meridiana claridad tipifica como infracción leve la perturbación por parte de los animales de la tranquilidad y el descanso de los vecinos, así como la no recogida inmediata de los excrementos evacuados por el animal de compañía en las vías públicas.

De igual modo cabe citar la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de la Autonomía Local de Andalucía, cuyo artículo 9.14.b) dispone que es competencia propia de los municipios la gestión y disciplina en materia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos.

Se trata pues de hacer ver a las autoridades municipales la obligación que tienen de intervenir en este tipo de asuntos y de hacerlo con la misma agilidad y diligencia con la que tramitan otros procedimientos, como los de recaudación de tributos o los sancionadores en materia de tráfico.

Al margen de lo anterior, consideramos esencial el desarrollo de políticas de concienciación de la población propietaria de animales de compañía sobre las condiciones en las que los mismos deben ser mantenidos, de forma tal que la decisión de criar en casa un perro, un gato, un hurón, un conejo o un simple canario sea adoptada después de un proceso reflexivo y de toma de conciencia acerca de las condiciones que se requieren para ello y de las obligaciones que entraña el cuidado de estos animales.

2. 1. 3. Contaminación.

2. 1. 3. 1. Contaminación acústica.

2. 1. 3. 1. 1. Aprobación de un nuevo Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica.

Por lo que afecta a la contaminación acústica, el año 2012 ha estado marcado por la aprobación y entrada en vigor del Decreto 6/2012, de 17 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y se modifica el Decreto 357/2010, de 3 de Agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética.

Se trata de una norma que ha venido a reemplazar al Decreto 326/2003, de 25 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía, y cuyos cometidos principales, declarados en su preámbulo, son desarrollar los preceptos establecidos por la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, e incorporar las novedades introducidas por el Real Decreto 1367/2007, de 19 de Octubre y por el Real Decreto 1513/2005, de 16 de Diciembre, de carácter básico.

No obstante lo anterior, ya en la fase de tramitación del Proyecto de Decreto esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz advirtió que en el mismo se contenían determinadas previsiones que podían suponer un grave retroceso sobre el régimen normativo existente hasta la fecha.

En consecuencia, en el propio Informe Anual correspondiente al ejercicio 2011 señalamos, por ejemplo, que la exclusión del ámbito de aplicación del Decreto de los ruidos surgidos en el ámbito doméstico o la supresión de un límite máximo temporal de un año para que los Ayuntamientos acomoden los niveles de ruido registrados en zonas acústicamente saturada a los autorizados por la norma, en absoluto iban a contribuir a solucionar un problema ambiental que, según el Ecobarómetro de Andalucía de ese año 2011, era el segundo que más incidencia tenía en nuestras ciudades.

Pese a ello, el Decreto ha sido aprobado sin que por parte de la Administración autonómica se hayan acogido las sugerencias que en su momento le fueron trasladadas por parte de esta Defensoría.

Tal circunstancia nos ha obligado a incoar de oficio la **queja 12/5639** orientada a aclarar el sentido de determinadas previsiones contenidas en el Decreto 6/2012.

En efecto, a través de dicha queja se ha trasladado a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente las dudas interpretativas que, a nuestro juicio, ofrece el vigente Decreto 6/2012 en algunos de sus preceptos y, a continuación se le ha solicitado información acerca de la, a su juicio, interpretación correcta que ha de hacerse respecto de las siguientes cuestiones:

Si las limitaciones acústicas fijadas por el Decreto 6/2012, referentes a los niveles de emisión-inmisión de ruidos, rigen respecto de las terrazas de veladores que sean dispuestas por establecimientos hosteleros en espacios de la vía pública.

1. Si la Administración local tiene entre sus competencias la realización de labores de vigilancia, inspección, control y sanción en materia de ruidos, respecto de las mencionadas terrazas de veladores.
2. Si la declaración de zona acústicamente saturada lleva aparejada, inexorablemente, la suspensión del otorgamiento de nuevas licencias de actividades (a este respecto, téngase en cuenta no sólo la norma reglamentaria citada sino también el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental).
3. Si la declaración de zona acústicamente saturada lleva aparejada, inexorablemente, la suspensión del otorgamiento de nuevas licencias para la instalación de terrazas de veladores en la vía pública.
4. Si resulta conforme al Decreto autonómico el que una ordenanza municipal haya autorizado el otorgamiento de licencias de actividad para restaurante en una zona declarada acústicamente saturada.
5. Cuál es el plazo máximo con el que cuentan los Ayuntamientos para restaurar los niveles sonoros de una zona acústicamente saturada a los límites fijados en la norma reglamentaria autonómica.

A la fecha de elaboración del presente Informe Anual aún no ha sido recibida respuesta de la Administración autonómica a las anteriores consultas, por lo que se seguirá a la espera de conocer la opinión de ésta acerca de las cuestiones trasladadas, que se nos antojan de especial trascendencia habida cuenta que en función de la interpretación que se realice de las cuestiones apuntadas, el régimen de protección contra la contaminación acústica podría haber sufrido un importantísimo recorte respecto del contenido en el Decreto 326/2003, lo que en nada contribuiría a la solución de los permanentes conflictos sociales que se producen en esta materia.

Esperamos pues que la Administración ambiental autonómica no haya provocado, con su Decreto 6/2012, una mayor puesta en peligro de derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio, contenidos en el artículo 18 de la Constitución.

2. 1. 3. 1. 2. Inactividad municipal en supuestos de denuncias por ruidos generados desde establecimientos hosteleros.

Siguen siendo muy numerosas las quejas que son recibidas en esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz como consecuencia de la inactividad municipal ante denuncias presentadas por vecinos y vecinas afectados por los ruidos generados desde establecimientos hosteleros.

Son muchos los municipios andaluces cuya actuación en este tipo de supuestos no resulta acomodada a lo requerido por el ordenamiento jurídico.

En este sentido, no son infrecuentes los casos en los que, a pesar de que existan reiteradas denuncias de personas afectadas, éstas no sean tramitadas, o si lo son, su resolución se vea amplia e injustificadamente dilatada.

Ejemplos varios de lo que comentamos los venimos encontrando, año tras año, en el Ayuntamiento de Sevilla.

A este respecto, una y otra vez esta Institución ha trasladado a las autoridades municipales de la capital andaluza la necesidad de poner fin a tan mala praxis, habida cuenta el menoscabo tan grave que se puede ocasionar a los derechos más elementales de la ciudadanía.

En este sentido, se le ha recordado incluso que en varias ocasiones el citado Consistorio ha sido condenado por la Administración de Justicia, precisamente por no ajustar su actuación a lo requerido por la Ley.

Pero lejos de que la situación se invierta, cada vez son más los casos que son trasladados a este Comisionado del Parlamento de Andalucía en los que se detectan incumplimientos graves y reiterados de las citadas exigencias legales.

Así, por ejemplo, hemos detectado casos en los que el Ayuntamiento ha otorgado licencias para instalar veladores en la vía pública a establecimientos que disponen de licencia de bar con música; casos en los que denuncias de vecinos y vecinas afectados por ruidos ni siquiera han sido tramitadas; casos de aceptación de cambios de titularidad de licencias de bares que llevaban cerrados años y que se encuentran localizados en zonas acústicamente saturadas; casos de dilaciones infinitas en la tramitación de expedientes sancionadores; e incluso varios casos en los que el propio Ayuntamiento ha incoado expedientes ordenando la retiradas de veladores dispuestos careciendo de licencia pero en los que no ha iniciado expediente sancionador por tal infracción.

Esta situación provoca, a nuestro modo de ver, una sensación de impunidad absoluta que en nada contribuye a la solución del problema. Es más, nos atreveríamos a decir que incluso es una llamada al incumplimiento, ya que no son pocos los casos en los que hemos constatado que para la ciudadanía resulta más económico incumplir que cumplir con la norma.

Para avalar lo que comentamos podemos traer a colación la **queja 12/2478**. En ella, la parte afectada nos trasladaba los enormes problemas que venía padeciendo como consecuencia de los excesivos niveles de ruido que se veía obligada a soportar, provocados por la clientela concentrada en las terrazas de veladores dispuestas por dos bares localizados en las proximidades de su vivienda.

Pues bien, a través del análisis de la documentación aportada tanto por la parte afectada como por el propio Ayuntamiento de Sevilla hemos podido conocer que la terraza de uno de los bares no cuenta con licencia para la ocupación de la vía pública, y que la dispuesta por el otro bar era mucho mayor de lo autorizado en su día por la Gerencia Municipal de Urbanismo.

Pese a ello, son palpables los excesivos y reiterados retrasos habidos en la tramitación de los expedientes de protección de la legalidad incoados por la Gerencia Municipal de Urbanismo. Especialmente llamativas resultan las dilaciones habidas para la imposición de multas coercitivas (unos 5 meses) o en la realización de visitas de inspección orientadas a verificar si los veladores habían sido o no retirados (retrasos superiores a 1 año).

A este respecto, debe hacerse notar que desde que la parte afectada presentara sus primeras denuncias, en Septiembre de 2009, han transcurrido más de 3 años sin que la actuación municipal haya propiciado una adecuación a la legalidad de las actuaciones denunciadas; ni menos aún haya evitado la prosecución de las molestias para los

denunciantes derivadas de dichas actividades ilícitas. Todo lo cual ha originado la lógica desesperanza y frustración en los promotores de la queja.

Además, en todo ese largo periodo de tiempo los autores de las infracciones objeto de denuncia han seguido obteniendo un especial lucro como resultado de la persistencia en la ubicación de más veladores que los legalmente permitidos. Unos beneficios cuya exacta cuantificación resulta difícil, aunque con total certeza superarán con creces el importe de las multas coercitivas que por valor de 1.200 € en un caso, y 600 € en el otro, les han sido impuestas por la autoridad municipal en el curso de estos tres años de actividad irregular.

La conclusión inevitable de todo ello no puede ser otra que la que comentamos, es decir, que a los infractores de la normativa les está resultando económicamente más ventajoso incumplir que asumir los costes que lleva aparejado el cumplimiento estricto del ordenamiento.

Y es evidente que así nunca podrá solucionarse el problema de la contaminación acústica.

2. 1. 3. 2. Contaminación atmosférica.

En materia de contaminación atmosférica, entendemos preciso destacar la actuación de oficio seguida en la **queja 12/1975**.

La misma se inició ya que con motivo de la escasez de lluvias habida durante el invierno pasado, en diversos puntos de nuestra región se registraron elevadas concentraciones de contaminantes en la atmósfera que influyeron negativamente en la calidad del aire.

Tales circunstancias nos trajeron a la memoria algunos episodios registrados en ciudades como Madrid o Barcelona en las que incluso se llegó a recomendar a la población que evitara hacer deporte al aire libre.

Se puso pues de manifiesto la importancia que tiene contar con planes y programas adecuados para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica, que contemplen medidas eficaces para la consecución de unos niveles correctos de calidad del aire y que, por ende, garanticen la protección de los derechos de la ciudadanía tales como el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, contenido en el artículo 45 de la Constitución.

De este modo, nuestra actuación ha ido dirigida a evaluar la existencia de tales planes y la efectividad de los mismos. Para ello, nos hemos dirigido a los Ayuntamientos de las ocho capitales de provincia de Andalucía, para solicitarles la evacuación de informe acerca de las cuestiones planteadas y la aportación de copia de los planes o programas que hayan elaborado en relación con esta cuestión, al amparo de lo dispuesto en la Ley 34/2007, de 15 de Noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Asimismo, se consideró oportuno interesar información a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, acerca de las actuaciones seguidas o pendientes de seguir en relación con esta cuestión.

En atención a nuestras solicitudes de información, los Ayuntamientos consultados nos han aportado datos sobre las actuaciones seguidas en relación con la

problemática expuesta. No obstante, se ha entendido oportuno ahondar más en la investigación por cuanto que la información obtenida a cerca de la eficacia de las medidas implementadas resulta escasa. De este modo, nuestra investigación sigue abierta.

Por lo que hace a la información aportada por la Administración autonómica, parece ser que la escasez de lluvias durante el invierno pasado no ha provocado que la calidad del aire en nuestra región haya sido mucho peor que la habida en ejercicios anteriores. Y ello, a pesar de que la lluvia constituye uno de los principales mecanismos para la mejora del medio ambiente atmosférico.

No obstante, tal hecho no debe llevarnos a la autocomplacencia por cuanto que, a nuestro entender, aún quedan muchas cosas por hacer y mejorar a este respecto.

En este sentido, se ha detectado que aún están pendientes de elaboración y aprobación planes y programas de índole municipal y supramunicipal, que revisten una especial importancia para asegurar el mantenimiento de una adecuada calidad del aire de nuestras ciudades.

Asimismo, entendemos esencial el desarrollo de importantes labores de seguimiento y control orientadas a lograr la máxima efectividad de estos planes y programas; para lo cual se hace necesario el incremento y mejora de la coordinación y cooperación entre las Administraciones territoriales.

2. 1. 4. Prevención ambiental.

2. 1. 4. 1. Problemas derivados de la supresión del deber de obtención de licencia.

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que traspone la primera al ordenamiento interno, han tenido como finalidad impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos.

En este sentido, se ha establecido, régimen general, la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio, previéndose como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades.

En particular, se considera injustificada la exigencia de autorización para el desarrollo de una determinada actividad cuando resulte suficiente una comunicación previa o una declaración responsable del prestador de servicios.

Estos criterios normativos han sido trasladados a un sinfín de normas estatales, autonómicas y locales a partir de modificaciones puntuales de éstas.

Ni que decir tiene que esta Institución del Defensor del Pueblo Andalúz se ha mostrado siempre partidaria de disminuir la carga burocrática administrativa y de incrementar la seguridad jurídica, la eficacia y la eficiencia en el proceder público. No obstante, el seguimiento que hemos realizado de este proceso de adaptación normativa a los principios asentados a través de la mencionada Directiva, nos ha permitido detectar

algunas posibles disfunciones, incoherencias o riesgos de interpretación y aplicación errónea de las normas afectadas.

Es el caso, por ejemplo, del régimen de la calificación ambiental, como instrumento de prevención y control ambiental, reglado fundamentalmente a través de la Sección quinta del Capítulo segundo del Título tercero de la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (artículos 41 a 45).

Según lo dispuesto en el artículo 44 de la citada Ley 7/2007, el procedimiento de calificación ambiental se integra en el de la correspondiente licencia municipal. Asimismo, la propia calificación ambiental se integra también en dicha licencia municipal.

El problema surge en aquellos supuestos de actividades para las que se ha suprimido el trámite de obtención de licencia municipal pero que requieren de ese trámite de calificación ambiental, por estar relacionadas en el Anexo I de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante Ley GICA).

Un ejemplo concreto de lo que comentamos son las lavanderías. Las mismas se encuentran sometidas a trámite de calificación ambiental por cuanto que se recogen en el apartado 13.23 del Anexo I de la Ley GICA, si bien, tales lavanderías también se encuentran en el ámbito de aplicación del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de Mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, que en su artículo tercero declara la inexigibilidad de licencia para estas actividades.

Lo mismo ocurre con otras actividades de las relacionadas en el Anexo del citado Real Decreto-ley o en ordenanzas municipales, como podrían ser establecimientos hosteleros (bares, pubs, discotecas, etc.)

Como consecuencia de lo anterior, entendemos que pueden surgir dudas respecto a si sigue siendo exigible el trámite de prevención y control ambiental para estas actividades y cuál debe ser el procedimiento a seguir en el supuesto en que se entendiese que tal trámite es preceptivo, habida cuenta que ya no sería factible su integración en el procedimiento de obtención de licencia municipal.

Para solventar estas dudas, creemos que debe tenerse en cuenta, amén de otras cuestiones, las siguientes:

a) El título competencial esgrimido por el Estado en la Disposición final novena del mencionado Real Decreto-ley.

b) Que los posibles conflictos no sólo se dan respecto de actividades relacionadas en tal Real Decreto-ley sino también respecto de otras para las que, los Ayuntamientos, a través de sus ordenanzas, han decidido no exigir la obtención de licencia de actividad (caso, por ejemplo, de algunas actividades hosteleras como bares, pubs y discotecas).

c) El hecho de que, según lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva respecto a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, pero las Comunidades Autónomas tienen la facultad de establecer normas adicionales de protección. En este sentido, la exigencia en Andalucía de este trámite de prevención y control ambiental podría, a nuestro juicio, tener la consideración de norma adicional de protección.

d) La posibilidad que reconoce la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de establecer limitaciones al principio de libre prestación de servicios, cuando las mismas estén justificadas por razones, entre otras, de protección del medio ambiente.

Como consecuencia de todo lo anterior, hemos iniciado de oficio la **queja 12/5685**, en la que hemos solicitado a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía su parecer sobre las cuestiones planteadas.

En respuesta a nuestra solicitud, la Administración ambiental autonómica nos ha trasladado que comparte con nosotros la preocupación expresada respecto de aquellas actividades que se encuentran sometidas a un procedimiento de prevención ambiental pero que en virtud de la norma estatal han pasado a estar exentas de la obligación de obtener licencia municipal.

A este respecto, parece ser que al hilo de la tramitación del borrador de Decreto de Calificación Ambiental, en la que está inmersa en estos momentos la Consejería, se va a tratar de dar solución a este problema.

Esperamos por tanto que la solución que se arbitre resulte adecuada y que en ningún caso vaya en detrimento del bien jurídico que a nuestro entender debe prevalecer: el medio ambiente.

2. 1. 4. 2. La necesidad de someter las terrazas de veladores a procedimiento de calificación ambiental.

Desde hace años esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene alertando de la enorme incidencia que en el medio ambiente tienen las terrazas de veladores dispuestas por establecimientos hosteleros localizados en zonas residenciales de nuestras ciudades.

En efecto, las mismas constituyen importantísimos focos de ruido y, para colmo, desde la entrada en vigor de la conocida como “Ley Antitabaco” han proliferado de forma espectacular. Así, raro es ya el establecimiento hostelero que no cuenta con mesas, taburetes, sillas, sombrillas, cerramientos o incluso estufas en plena vía pública.

Hasta tal punto ha llegado la proliferación de este nuevo mobiliario urbano que caminar por algunas aceras de nuestra ciudades se ha convertido en deporte de riesgo para la mayoría de peatones y en práctica imposible para personas discapacitadas en silla de ruedas o para progenitores con carritos de bebé.

Considerando lo anterior, esta Defensoría del Pueblo Andaluz ha analizado la situación y ha podido comprobar que, en la actualidad, el régimen autorizatorio dispuesto por los municipios andaluces respecto a estas terrazas de veladores atiende fundamentalmente a la ocupación que se realiza del espacio público, pero no se tiene en cuenta la enorme incidencia ambiental que llevan aparejada.

En este sentido, no se viene exigiendo a los titulares de los establecimientos hosteleros que sometan la instalación de estas terrazas a un procedimiento de prevención ambiental, a pesar del incremento tan notable de ruidos que puede provocar su disposición.

A juicio de esta Defensoría, ese proceder carece de toda lógica. En este sentido, no parece comprensible que la apertura de un bar con cocina y sin música se someta a un procedimiento de calificación ambiental para determinar la incidencia ambiental que pueda tener la actividad desarrollada en el interior de un local, pero que no se someta a dicho procedimiento la posterior instalación, por parte del mismo bar, de una terraza con 50 veladores localizada en los bajos de un bloque de viviendas.

Es evidente que, en supuestos como el que comentamos, la mayor incidencia ambiental en materia de contaminación acústica vendría provocada por la terraza de veladores dispuesta en plena vía pública; por ello, no parece acertado que tal foco de ruido, de especial magnitud en muchísimos casos, sea obviado a la hora de analizar la incidencia ambiental de una actividad y la determinación de las medidas correctoras que, en su caso, haya que establecer.

Precisamente estos hechos han sido abordados al hilo de la **queja 12/5639**, tramitada de oficio. En ella se ha consultado a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente su opinión acerca de la posibilidad de someter a procedimiento de calificación ambiental la disposición de estas instalaciones y, en su caso, someter a su consideración la posibilidad de modificar el vigente Reglamento de Calificación Ambiental, de forma que queden debidamente resueltos los problemas expuestos.

A este respecto, la Administración autonómica ha respondido a nuestra consulta indicando que no resulta descartable el que un Ayuntamiento pueda requerir a un establecimiento hostelero que someta a procedimiento de calificación ambiental la instalación de una terraza de veladores. En este sentido, ha señalado la Administración que dicho sometimiento procederá en aquellos supuestos en los que produzca un incremento significativo de emisiones a la atmósfera, vertidos al cauce público o litoral, generación de residuos, utilización de recursos naturales, afección a suelo no urbanizable o urbanizable no sectorizado, o afección a un espacio natural protegido o a áreas de especial protección designadas en aplicación de normativas europeas o convenios internacionales.

Ello, sin menoscabo del deber de presentar un estudio acústico en los casos señalados por el apartado primero del artículo 42 del Decreto 6/2012.

Al margen de lo anterior, y haciendo suya la preocupación que viene trasladando reiteradamente esta Defensoría del Pueblo Andaluz, la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía nos ha informado que se está elaborando un proyecto de Decreto en materia de Calificación Ambiental y que en el mismo se va a considerar lo expuesto por esta Institución en relación con la incidencia acústica que tienen estas terrazas de veladores.

Esperamos pues que por medio de dicha modificación normativa se puedan solventar los numerosos problemas de convivencia ciudadana que provocan estas instalaciones, de modo que su existencia pueda resultar compatible con el respeto de los derechos fundamentales de las personas que residen en sus proximidades.

2. 1. 4. 3. Las prórrogas de las actividades extractivas.

Muchas de las actividades extractivas localizadas en nuestra región (minas, canteras...) obtuvieron la preceptiva concesión administrativa para la explotación hace ya más de 25 años.

En aquellos momentos, el ordenamiento jurídico no contemplaba requisitos de índole ambiental que afortunadamente sí son previstos en la actualidad. En este sentido, no han sido pocas las modificaciones habidas en el ámbito de la prevención y el control ambiental respecto a este tipo de instalaciones.

En este contexto, resulta comprensible que grupos ecologistas presentes en nuestra Comunidad se muestren preocupados en relación con la prórroga de las autorizaciones concedidas en su momento a estas industrias extractivas e incluso con la reapertura de otras, ya que consideran imprescindible que se evalúe la incidencia ambiental que tienen y exigen que dicha evaluación se haga en base a los criterios contenidos en la normativa que está vigente en la actualidad.

Entienden pues preciso que se haga una evaluación exhaustiva de la compatibilidad que pueda existir entre estas industrias y el medio ambiente, para poder determinar si en estos momentos procede o no la continuidad de la actividad minera.

Ejemplo de lo que comentamos es la **queja 12/2235**, promovida por un grupo conservacionista con gran presencia en Andalucía.

En ella se nos trasladó la existencia de una solicitud de prórroga para los próximos 30 años de una explotación minera localizada en Morón de la Frontera, así como la inexistencia de una resolución expresa de la Administración autonómica sobre la necesidad o no de someter dicha prórroga a un procedimiento de Autorización Ambiental Unificada.

Considerando que se reunían los requisitos fijados por el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se consideró oportuno admitir a trámite la queja e interesar la evacuación de informe tanto al órgano sustantivo - Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo- como al órgano ambiental de la Junta de Andalucía.

A este respecto se solicitó que nos indicaran a cuál de los dos órganos le correspondía la toma de la decisión, habida cuenta que las normas reguladoras del citado procedimiento de prevención ambiental ofrecen ciertas dudas al respecto.

Asimismo, se interesó la opinión particular de cada órgano acerca de la necesidad o conveniencia de someter la prórroga en cuestión a autorización ambiental unificada, atendiendo a los argumentos esgrimidos por el grupo conservacionista.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo nos respondió haciendo alusión a lo dispuesto en una Instrucción Conjunta de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de dicha Consejería y la Dirección General de Prevención y Control Ambiental de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

En dicha Instrucción se reconoce al órgano sustantivo la competencia para determinar si el proyecto que acompañe a la solicitud de prórroga supone una ampliación, modificación o reforma respecto del inicial, de forma que si a su juicio no existe tal ampliación, modificación o reforma, el proyecto no tiene porqué enviarse al órgano ambiental para que éste se pronuncie acerca de la necesidad o no de someterlo a procedimiento de prevención ambiental.

No obstante, sí se le reconoce a dicho órgano sustantivo la posibilidad, que no la obligación, de trasladar una consulta al órgano ambiental para conocer su opinión acerca de

la necesidad de requerir a la parte interesada el sometimiento a un procedimiento de prevención ambiental.

En uso de esta facultad, la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo remitió a la competente en materia medioambiental la solicitud de prórroga recibida, indicando que *“no implica aumento de la superficie afectada”*.

No obstante lo anterior, la propia Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo pudo constatar la existencia de discrepancias entre los planos que formaban parte de la documentación obrante en el expediente. Por ello, se declaró anulado el informe trasladado en su momento a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente y se instó a ésta a que interrumpiese la tramitación de la prórroga.

A raíz de ahí, se realizaron distintos análisis para confirmar la existencia de las discrepancias detectadas en los planos, habiendo sido posible confirmar su existencia.

De este modo, la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo nos informaba en ese momento que iba a ser elaborado un nuevo informe que sería remitido al órgano ambiental.

Por su parte, la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente nos confirmó que le correspondía a ella adoptar la decisión sobre la necesidad de someter a trámite de prevención ambiental el proyecto de prórroga presentado por la industria extractiva; si bien, bajo el argumento de la complejidad que revisten tales proyectos, se nos indicó que se había solicitado informe al órgano sustantivo (Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo) para conocer si el proyecto presentado suponía o no una ampliación, modificación o reforma que debiese estar sometida a trámite ambiental.

En este sentido, fuimos informado de que estaban a la espera de recibir informe preceptivo y concluyente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entendió preciso proseguir con nuestra labor supervisora al objeto de conocer el contenido del informe que fuese evacuado. No obstante, a la fecha de cierre del presente Informe Anual aún no se ha recibido respuesta a esta cuestión.

No obstante lo anterior, sí queremos anticipar las dudas que ofrece a esta Institución la Instrucción Conjunta de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de dicha Consejería y la Dirección General de Prevención y Control Ambiental de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en relación con el sistema arbitrado para valorar la procedencia o no de someter una solicitud de prórroga de una actividad minera a un procedimiento de prevención ambiental.

A este respecto conviene significar que la Instrucción en cuestión prevé que sea el órgano sustantivo y no el ambiental quien en primera instancia valore si el proyecto de prórroga de la actividad extractiva merece ser sometido a procedimiento ambiental. En este sentido, la consulta prevista al órgano ambiental resulta meramente potestativa.

En consecuencia, en base a dicha Instrucción, podría darse el caso de que el órgano sustantivo decidiera por sí mismo, y sin consultar al órgano ambiental, que una determinada prórroga no hay que someterla a procedimiento de prevención.

No obstante, esta previsión resulta frontalmente contraria a lo previsto tanto en la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y del Decreto

356/2010, de 3 de Agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de Julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

En efecto, tanto la Ley 7/2007 como el Decreto 356/2010 prevén que en todo caso la decisión sobre si un determinado proyecto o una determinada modificación debe someterse a trámite de prevención ambiental corresponde al órgano ambiental, y nunca al sustantivo.

Por consiguiente, entendemos que no tienen acomodo legal de ninguna clase las previsiones de la referida Instrucción Conjunta que dejan en manos del órgano sustantivo la decisión de someter o no a trámite ambiental una prórroga de una concesión minera.

De este modo, trasladaremos nuestra valoración a las dos Consejerías afectadas tan pronto obtengamos las respuestas interesadas.

2. 1. 5. Sanidad y salubridad.

2. 1. 5. 1. Molestias derivadas de la instalación de contenedores junto a viviendas.

Un año más debemos reseñar en nuestro Informe Anual el elevado número de quejas tramitadas con ocasión de la incidencia ambiental que tiene la localización de contenedores de residuos urbanos en zonas cercanas a viviendas, especialmente cuando no se lleva a cabo una adecuada gestión de los residuos y no se acometen medidas de educadoras y de concienciación social sobre el adecuado uso de esos recipientes.

Ejemplo de lo que comentamos es la **queja 12/3962**. En ella, la parte afectada nos indicaba que en las inmediaciones de su vivienda se encuentran localizados dos contenedores; que el incumplimiento reiterado de las normas vigentes para el depósito de residuos en dichos contenedores y la falta de limpieza de los mismos y del entorno afectaban a la salubridad de la zona; y que esa situación estaba provocando menoscabos en la salud de sus hijos, habida cuenta que éstos padecían enfermedades que precisaban el mantenimiento de unas adecuadas medidas de higiene y salubridad en la vivienda y su correcta ventilación.

Asimismo, nos trasladaba que había solicitado al Ayuntamiento de su localidad y a la Mancomunidad competente del servicio de limpieza el cambio de ubicación de los contenedores al objeto de poder garantizar la salud de sus hijos; que en una primera instancia, los contenedores habían sido trasladados a otro lugar cercano pero que tras diversas presiones vecinales, los contenedores habían sido repuestos al sitio originario, agravándose en consecuencia los problemas de salud de los menores.

Pues bien, previa consulta al Ayuntamiento y a la Mancomunidad, esta Institución les trasladó el que constituye su criterio general respecto a esta cuestión, asentado ya desde hace años. En este sentido se indicó que consideramos inapropiados los emplazamientos que disten ampliamente de los hogares de los vecinos o aquellos otros que, por su cercanía respecto a viviendas, pudieran generar molestias por malos olores,

ruidos u otras circunstancias que inevitablemente llevan aparejadas los sistemas de depósito de residuos.

Así, entendemos que por parte de las Administraciones deben acometerse importantes esfuerzos para localizar soluciones del agrado de la ciudadanía en general que garanticen los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos afectados. Por consiguiente, cualquier ubicación acordada de contenedores que no se ajuste a estos criterios y que no haya tenido en cuenta las opiniones e indicaciones de las personas afectadas, será valorada como inadecuada por parte de esta Defensoría.

Al margen de lo anterior, y atendiendo a las circunstancias particulares del caso que fuera objeto de análisis, esta Defensoría consideró de especial relevancia los argumentos empleados por la parte promotora de la queja para justificar su pretensión, esto es, la salud de sus hijos menores de edad.

En este sentido, se indicó que podía ser cierto, como argüía la Administración, que no existía una relación directa entre la enfermedad de los menores y la localización de los contenedores de basura en las proximidades de la casa; pero que no lo era menos el que con carácter general entorno a este tipo de infraestructuras suele acumularse alguna suciedad y que ésta sí puede incidir en el estado de salud de dichos menores.

El mantenimiento de un adecuado estado de limpieza de los contenedores y de la zona en la que se localicen no constituye sino un deber inexcusable para la Administración, por lo que su asunción no debe ser en ningún caso el criterio que debe sustentar la decisión sobre el emplazamiento concreto de los contenedores. Por ello, consideramos que deben ser otras las circunstancias a tener en cuenta para determinar si una concreta localización es adecuada o no respecto de otras posibles.

En el supuesto analizado entendimos que el bien jurídico traído a colación por la parte promotora de la queja (la salud de los menores) debía prevalecer sobre los gustos estéticos o las apetencias de otros vecinos y vecinas, por ello formulamos **Recomendación** para que se localizara un nuevo emplazamiento para los contenedores; para que se valorara la posibilidad de implementar nuevas soluciones técnicas para la instalación de contenedores de residuos en zonas de uso residencial que permitiesen minimizar la incidencia estética y ambiental de los mismos; y para que se intensificaran las labores de concienciación ciudadana, vigilancia, inspección, control y, en su caso sanción respecto al adecuado depósito de residuos.

2. 1. 5. 2. Problemas derivados de la falta de limpieza de fincas y solares.

La grave crisis económica que desde hace años se cierne sobre los países de nuestro entorno y el estallido de la burbuja inmobiliaria está provocando que muchos titulares de inmuebles no puedan cumplir con el deber que les impone el ordenamiento jurídico de mantener sus propiedades en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Tal incidencia viene siendo detectada por esta Institución desde el año 2011, si bien con el paso de los años y con el agravamiento de la crisis, los problemas son cada vez más numerosos y más graves.

Ejemplo de lo que comentamos son la **queja 11/5931**, la **queja 12/3620** o la **queja 12/4089**. Las mismas son plantadas normalmente por vecinos y vecinas residentes en las proximidades de dichos solares, que ven con temor cómo el estado de conservación

de éstos se deteriora con el paso de los años sin que titulares ni Administraciones hagan nada al efecto.

A este respecto, debemos recordar una vez más que el artículo 155 de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), obliga a los propietarios de terrenos, construcciones y edificios a mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público; y además faculta a los municipios a ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para que dichas condiciones sean mantenidas, obras éstas que pueden ser realizadas con carácter subsidiario y a cuenta de los propietarios de los inmuebles.

En este sentido, por más que nos hagamos cargo de la difícil situación económica por la que están pasando muchos de esos propietarios de inmuebles y del menor atractivo que los mismos puedan tener en el mercado inmobiliario, entendemos que en estos supuestos debe prevalecer el bien jurídico que constituye la salubridad e incluso la integridad física de las personas que residen junto a esas fincas y solares abandonados.

Por ello, es nuestro deber recordar a los municipios de Andalucía, el deber de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la mencionada Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2. 1. 6. Aguas.

2. 1. 6. 1. Suministro domiciliario.

La crisis económica que viene siendo padecida desde hace ya demasiados años parece estar influyendo de forma decisiva en las quejas que la ciudadanía nos traslada en relación con el consumo domiciliario de agua.

En este sentido, cada vez son más numerosas las que, afectando a esta materia, tienen un marcado trasfondo económico.

Disconformidades con tarifas, cobros abusivos, cortes de suministro, impagos e incluso fraudes por la manipulación de contadores son los asuntos que, de forma más recurrente, se nos han venido trasladando sobre esta cuestión.

Es el caso de la **queja 12/1013**, de la **queja 12/3651**, de la **queja 11/3673** y de la **queja 12/6791**.

Considerando pues que en gran parte de los casos las reivindicaciones de la ciudadanía se derivan de la difícil situación económica y laboral que se está padeciendo, no siempre resulta sencillo para este Defensor del Pueblo Andaluz localizar una solución justa a los casos que nos son trasladados.

En este sentido, son evidentes los incrementos que ha habido en los últimos años tanto en las tarifas por suministro domiciliario de agua como en los cánones que son de aplicación; y que tales incrementos han llegado en un momento en el que la mayor parte de la población ha visto reducido los ingresos con los que hacer frente a tales desembolsos.

Entendemos plausibles las medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo implementadas por cada vez más municipios. En este sentido, esta

misma Institución ha sido quien las ha promovido desde el inicio, cuando muchos pensaban que su implementación resultaba del todo imposible.

No obstante, tales incentivos no resultan siempre suficientes para compensar los incrementos habidos en la factura del agua y, menos aún, los decrementos en los ingresos de la mayor parte de las familias.

Por ello, dado que se trata del consumo de un bien esencial, mucho nos tememos que en tanto en cuanto no se acomode en mejor medida el precio de su puesta a disposición con los niveles de renta de las familias andaluzas, van a seguir siendo numerosas las quejas que recibamos sobre cortes de suministro, manipulaciones de contadores, enganches ilegales, etc.

Es por ello por lo que sometemos a la consideración de los poderes públicos de Andalucía la posibilidad de llevar a cabo esta acomodación que proponemos del régimen tarifario del agua mientras persista la crisis económica.

Y es que, a nuestro entender, los problemas financieros que en estos momentos acucian a las Administraciones en ningún caso pueden ser resueltos a través del encarecimiento de bienes de primera necesidad o mediante la adopción de medidas privatizadoras que, pese a que puedan suponer unos importantes ingresos en un primer término, a la larga resultan contrarias a la aplicación de economías de escala en la prestación de estos suministros, lo que supone su encarecimiento o, cuanto menos, la disminución de calidad.

2. 1. 7. Participación ambiental.

2. 1. 7. 1. Acceso a información ambiental.

En el desempeño de las labores de promoción de derechos de la ciudadanía que vienen siendo asumidas por parte de esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, ha sido elaborada en el año 2012 una Guía sobre el Derecho de Acceso a la Información Ambiental.

A este respecto conviene indicar que en una época como la actual, en la que la información es poder; la opacidad y el secretismo administrativo siguen siendo, todavía hoy, la seña de identidad de muchas de nuestras Administraciones Públicas que se niegan a transferir a la ciudadanía la información y los datos que precisan para hacer efectivo su derecho fundamental a la participación.

Es importante recordar que uno de los pilares del buen gobierno es la efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos, requisito indispensable para conseguir la necesaria corresponsabilidad en la adopción de las decisiones públicas y la consecuente confianza entre gobernantes y gobernados. Una participación que debe garantizarse no solo a nivel individual, como derecho de ciudadanía, sino también a nivel colectivo, como derecho de los grupos, entidades y asociaciones que aglutinan y canalizan las aspiraciones comunes de los ciudadanos y ciudadanas.

Pero esta participación no sería en ningún caso posible si no se garantizara previamente un adecuado acceso de la ciudadanía a la información que debe permitirle disponer de los datos y los elementos de juicio necesarios para ejercer con propiedad sus capacidades de decisión.

Por tanto, participación y acceso a la información son las dos caras de una misma moneda y constituyen una dualidad cuya existencia debe quedar suficientemente garantizada como requisito indispensable de una adecuada Gobernanza.

En este sentido, y en el ámbito de las políticas sobre medio ambiente, la participación ciudadana se constituye en elemento esencial para dotar de legitimidad a unas decisiones que deben ir encaminadas a la protección del entorno y a la consecución de unos estándares mínimos de calidad ambiental.

Desde 2006 rige en nuestro país la Ley 27/2006 que proclama en su título su pretensión de garantizar y regular el ejercicio, por la ciudadanía, de su derecho de acceso a la información ambiental.

Sin embargo, 6 años después de la aprobación de esta Ley siguen siendo muchas las quejas que esta Institución recibe de personas y especialmente de asociaciones que ven sistemáticamente denegado su derecho de acceso a la información ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha considerado oportuno elaborar una Guía sobre el Derecho de Acceso a la Información Ambiental cuyo cometido fundamental no es otro que contribuir al logro de una mayor efectividad del derecho de acceso a la información ambiental.

Se pretende con ella dotar, tanto a la ciudadanía como a los responsables públicos, de una herramienta útil a través de la cual conocer de forma práctica, amena y sencilla, qué comprende el derecho de acceso a la información ambiental, cuáles son sus límites y excepciones y cómo debe ejercitarse.

La misma es el resultado de un proceso previo de debate y consulta con las principales asociaciones ecologistas presentes en Andalucía, que se ha llevado a cabo mediante un foro dispuesto en Internet en el que hemos tenido ocasión de conocer, de primera mano, cuáles son los principales problemas que enfrentan estas asociaciones cuando pretenden ejercitar ante la Administración su derecho de acceso a la información ambiental.

Asimismo, este foro nos ha permitido una reflexión compartida sobre las virtudes de la Ley 27/2006, sobre sus carencias y sobre la interpretación que debe darse a los distintos preceptos de la misma.

Fruto de esa reflexión ha sido la decisión de elaborar la citada Guía como un instrumento que sirva de ayuda a quienes pretenden ejercitar el derecho de acceso a la información ambiental que la Ley les reconoce.

Deseamos por tanto que el esfuerzo realizado resulte útil para, en primer término, garantizar el derecho de acceso a la información ambiental y, en última instancia, mejorar la participación ciudadana y la transparencia, contribuyendo así al logro de la Gobernanza debida de nuestra Comunidad y de nuestras ciudades.

2. 1. 7. 2. Deber de resolver expresamente todos los procedimientos.

Como ocurriera en años precedentes, de nuevo tenemos que hacer mención al ingente número de actuaciones que desde esta Defensoría del Pueblo Andalúz se llevan a cabo para lograr que las Administraciones Públicas de Andalucía den efectivo cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dictando resolución

expresa en todos los procedimientos y notificándola cualquiera que sea su forma de iniciación.

En este sentido podemos citar la **queja 12/400**, la **queja 12/2228** o la **queja 12/6027**.

Viene siendo habitual que a raíz de nuestra intervención, la mayoría de los asuntos tratados son debidamente resueltos por las Administraciones afectadas. No obstante, tal hecho no debe complacernos por cuanto que el modo de proceder de las Administraciones Públicas de Andalucía resulta en gran medida contrario al principio de buena administración consagrado en el artículo 31 de nuestro Estatuto de Autonomía.

En consecuencia, insistimos un año más en la necesidad de que por parte de las Administraciones públicas de Andalucía se realicen esfuerzos tendentes a garantizar el cumplimiento efectivo de los deberes que le son impuestos por el citado artículo, adoptando para ello cuantas medidas resulten oportunas.

2. 2. Agricultura, ganadería y pesca.

Hemos de hacer notar que, aunque el enunciado de este epígrafe abarque los tres sectores primarios citados, la mayoría de las quejas recibidas se centran en cuestiones relacionadas con explotaciones agrícolas y, fundamentalmente, con la asignación de derechos de ayuda dentro del régimen de pago único.

Es por ello que no merece mención especial los apartados dedicados a ganadería (una sola queja recibida que ni siquiera pudo ser tramitada por encontrarse el asunto sub-iudice: **queja 12/5097**) o pesca, cuyas quejas suelen estar relacionadas con los problemas de desmantelamiento progresivo que enfrenta este sector (**queja 11/4192**, **queja 11/5790**, **queja 12/4933** y **queja 12/6796**, estas dos últimas remitidas al Comisionado de las Cortes Generales por afectar a cuestiones de competencia de la Administración General del Estado).

2. 2. 1. Agricultura: silencio administrativo frente a las solicitudes y recursos formulados.

En el ejercicio 2012 las quejas recibidas se han centrado en los retrasos en la asignación de derechos de pago único o en la falta de resolución de recursos interpuestos frente a las resoluciones de la Dirección General de Fondos Agrarios en la materia.

Hasta un total de 25 quejas se han tramitado por uno u otro motivo, dirigiéndose a la Dirección General de Fondos Agrarios, en el primer caso, y a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, en el segundo.

Hemos de destacar que la totalidad de las quejas tramitadas que ya han obtenido el informe preceptivo de la Administración han sido archivadas al haberse resuelto las solicitudes o recursos pendientes.

En cuanto a la resolución de los recursos de alzada, resulta notoria la rapidez en que se produce la respuesta administrativa una vez que resulta interpelada por esta Institución en relación con la tramitación de las quejas individualizadas.

Al respecto, nos llama la atención especialmente por suponer un cambio radical en la respuesta que en años anteriores recibíamos respecto de este tipo de asuntos. Así,

normalmente se nos trasladaba que en la resolución de los recursos administrativos debía observarse el riguroso orden de entrada en el registro de los Servicios Centrales.

Desconocemos si el cambio observado responde a la adopción de las medidas necesarias para que la resolución de los recursos se produzca con la debida celeridad, dotando de recursos materiales y personales a los Servicios implicados, o bien, ya sea alternativamente o de modo acumulado, con ocasión de la transferencia de competencias resolutivas en la Secretaría General Técnica. Nos congratulamos de que ello pueda responder a dichas premisas, considerando que se haya podido dar por fin cumplimiento a la Sugerencia que ya hace años se dirigiera a la entonces Viceconsejería de Agricultura y Pesca acerca de la necesaria dotación de medios (**queja 08/5656**), a la que hacíamos referencia en el Informe Anual correspondiente al ejercicio 2009.

Entre las quejas motivadas por falta de asignación definitiva de derechos de pago único nos parece oportuno destacar la **queja 10/6194**, ya que los hechos expuestos dieron lugar al dictado de una Resolución.

El expediente de queja se iniciaba tras recibir denuncia relativa a la falta de asignación de derechos de pago único. Según refería la parte promotora de queja, la situación se habría producido tras la presentación de una comunicación por contrato de compraventa, con fecha 9 de Noviembre de 2005, que habría llevado a la Administración a considerar que cedía a una sociedad el 100% de sus derechos provisionales. La compraventa únicamente se refería a una de sus fincas y se pretendía exclusivamente la cesión de los derechos generados por la misma, por lo que, una vez tuvieron conocimiento del error, tanto el interesado como la mercantil presentaron escritos de alegación para rectificación de los datos erróneos ante la Delegación Provincial de la Consejería de Agricultura y Pesca en Jaén, durante el trámite de asignación de derechos provisionales (Mayo de 2006). Al parecer, posteriormente se les indicó que debían presentar escrito conjunto, por lo que, con fecha 7 de Noviembre de 2008, se dirigieron a la Dirección General del Fondo Andaluz de Garantía Agraria para comunicar el reparto que correspondía de los derechos generados por el interesado.

Sin embargo, a pesar de dichos escritos y de múltiples alegaciones y recursos, el interesado habría tenido que sufrir con impotencia, año tras año desde la campaña 2006, la denegación de las ayudas de pago único, a pesar de haberlas solicitado en los plazos establecidos, por no tener aún asignados los derechos sobre su finca.

La respuesta de la Dirección General de Fondos Agrarios al preceptivo informe solicitado vino a aclarar los hechos acaecidos. Así, con motivo de la entrada en vigor del Régimen de Pago Único, se habría comunicado al interesado los datos de superficies e importes provisionales (3,94 hectáreas) que le corresponderían en función de los importes percibidos durante el período de referencia.

En esta Fase de Asignación Inicial del año 2005 sería cuando se presentó la Comunicación Tipo 10, por Contrato de Compraventa, en virtud de la cual el beneficiario/vendedor cedía el 100% de sus superficies e importes provisionales de pago único a una mercantil. Una vez verificada, se procedió a la modificación de los datos de pago único y, de ahí, que el interesado no recibiera Asignación Provisional de derechos de Pago Único en la Fase II (año 2006) sino, en su lugar, la parte compradora/cesionaria.

En esta Fase II el interesado presentó la Alegación de Rectificación de Datos Erróneos o Inexactos manifestando su desacuerdo con la Asignación Provisional con los mismos argumentos que exponía en su escrito de queja. Según el informe de la Dirección General de Fondos Agrarios, esta Alegación RECII fue denegada con Incidencia nº 6010:

“Alegación grabada de oficio por la Administración como modelo REC. Motivo de no grabación de la alegación/solicitud correspondiente: “Faltan datos para realizar el reparto correspondiente””.

Al respecto añadía el informe remitido que lo alegado no tenía ningún tipo de fundamento ya que, a efectos del régimen de pago único, los derechos no eran asignados a unas fincas determinadas sino al titular de la explotación agraria por el ejercicio de la actividad agraria durante el período de referencia (1999-2002). E insistía en que los derechos asignados inicialmente por esta vía al interesado fueron cedidos en su totalidad y justificados mediante las 4,88 hectáreas en la que intervenían las partes implicadas en el contrato de compraventa de tierras, las cuales también habían firmado la Comunicación Tipo 10.

Finalmente, señalaba el informe que la Comunicación presentada modificaba los datos de pago único dando lugar a la Asignación Provisional a favor de la empresa compradora/cesionaria y que se le había emitido la correspondiente Resolución definitiva de derechos (Resolución 146/2007, de 3 de Diciembre), considerando que estaba conforme con la misma ya que no constaba recurso presentado.

Del contenido del informe emitido por la Dirección General de Fondos Agrarios dimos traslado a la parte promotora de queja, manifestando en su respuesta la sorpresa porque en el informe se dijese que la Alegación RECII fue denegada por faltar datos para realizar el reparto. Cuestionaba la legalidad de dicha actuación administrativa ya que ni él ni el representante de la sociedad mercantil, ambos firmantes de la alegación, habrían recibido comunicación alguna sobre tal cuestión ni se les habría concedido plazo alguno para subsanar la falta de datos aducida por la Administración.

Por otra parte, insistía en que dicha alegación fue formulada por expresa indicación de la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca en Jaén, habiendo sido informado oralmente de que con este escrito finalmente le serían asignados los derechos que le correspondían.

Asimismo, destacaba que no había recibido respuesta a todas las alegaciones que habría ido formulando respecto a la asignación definitiva de derechos ni a los recursos de alzada planteados frente a las denegaciones de ayuda basadas en la falta de asignación de derechos.

Finalmente se cuestionaba si debía soportar las consecuencias de una mala información de la propia Administración o una denegación de derechos producida por un error material o, al menos, si sería posible recuperarlos en algún momento.

A la vista del informe facilitado y las manifestaciones y documentos aportados por el interesado, considerábamos oportuno formular Resolución a la Dirección General de Fondos Agrarios trasladándole una serie de consideraciones.

En primer lugar, apreciábamos que se había producido un incumplimiento de la obligación de notificar los actos que afectaban a los intereses de la persona promotora de queja.

Coincidíamos con el interesado en que, si los datos recogidos en la Alegación RECII no eran suficientes, dicha circunstancia debió comunicársele mediante el oportuno trámite de alegaciones. En este trámite hubiera podido aclararse el reparto que procediese de los derechos generados durante el período de referencia y que, sin ser consciente de ello, el interesado habría cedido en su totalidad mediante la presentación de la

Comunicación por Compraventa. Todo ello sin perjuicio de que no resultase procedente acoger el error de concepto del interesado acerca de los derechos generados por cada una de sus fincas.

En cuanto al hecho de que la asignación definitiva de derechos no había sido impugnada por la empresa compradora/cesionaria y, por tanto, se presuponía su conformidad con los términos de la resolución, refutábamos que el propio representante de la misma empresa habría suscrito el escrito, con registro de entrada en la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca en Jaén, de fecha 9 de Mayo de 2006, mediante el que solicitaba la subsanación del error en la asignación de derechos y su correcta asignación a favor del vendedor. Asimismo, con fecha 7 de Noviembre de 2008 volvía a suscribir tal petición, junto con el vendedor, con indicación del reparto que consideraban correcto (aunque en esta última fecha el procedimiento de asignación de derechos definitivos dentro del régimen de pago único ya se habría completado).

Por tanto estimábamos que existía constancia documental de que la empresa compradora/cesionaria habría trasladado a la Administración su conocimiento acerca del error en el reparto de derechos instado a través de la comunicación por contrato de compraventa.

Por otra parte, la falta de notificación de la resolución de asignación definitiva de derechos a la parte vendedora le habría impedido el pleno ejercicio de la defensa de sus legítimos intereses, mediante su impugnación en plazo. Al respecto, estimábamos que dicha notificación hubiera resultado procedente -en calidad de interesado- dado que había formulado diversos escritos manifestando su disconformidad con la asignación de derechos realizada a la empresa cesionaria a partir de la comunicación por contrato de compraventa.

Finalmente destacábamos que, ya en Mayo de 2006, estando en trámite de asignación de derechos provisionales, las partes implicadas en la Comunicación por Compraventa pusieron en conocimiento de la Administración la necesidad de rectificar los datos erróneos incluidos en la comunicación de 9 de Noviembre de 2005. A pesar de ello, no se dio trámite alguno a tales escritos (únicamente la no grabación de la alegación por falta de datos para realizar el reparto) y esta falta de diligencia administrativa podría ser la que hubiera generado definitivamente los perjuicios irrogados al interesado por falta de asignación definitiva de los derechos reclamados.

Tampoco habría sido expresamente contestado el escrito conjunto presentado en Noviembre de 2008 ni otros escritos y recursos del interesado reclamando la revisión de su asignación de derechos conforme a la Alegación RECII y la debida respuesta a la misma.

Considerábamos que, independientemente de la ejecución correcta de la alegación por compraventa conforme a la documentación en su día presentada, existían unos documentos, debidamente registrados, por los que se ponía en conocimiento formal de la Administración competente la necesidad de rectificar dicha situación. Estos escritos no habrían sido formalmente contestados y, por el contrario, la información facilitada desde la propia Administración habría generado al interesado el convencimiento de que su situación se iba a solucionar.

Teniendo en cuenta el artículo 103 de la Constitución, los artículos 31 y 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía así como los artículo 3, 42 y 58.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común, entendíamos que se habrían quebrado algunos de los principios que deben regir la actuación administrativa y el derecho a una buena administración. No sólo ante la falta de resolución del asunto demandado por el interesado y

de celeridad en la actuación administrativa sino, particularmente, por la vulneración de los principios de transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos.

En consecuencia, formulamos a la Dirección General de Fondos Agrarios **Recordatorio y Recomendación** concretada en la necesidad de dar respuesta a los escritos presentados por la parte afectada en relación con la rectificación de errores relativos a la asignación de derechos ejecutada tras la alegación por compraventa y, de modo particular, la Alegación RECII presentada con fecha 20 de Mayo de 2006.

En respuesta a dicha Resolución, la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente nos comunicó que el asunto había sido resuelto con fecha 23 de Agosto de 2012, mediante la emisión de dos Resoluciones de la Dirección General de Fondos Agrarios: la de asignación definitiva de Derechos de Pago Único a la parte promotora de queja y la que sustituía y dejaba sin efecto la asignación definitiva de derechos de ayuda de pago único a la empresa compradora/cesionaria, en base al nuevo reparto solicitado.

Otro caso particular de silencio administrativo detectado durante el año 2012 estimamos que merece de comentario especial, afectando en este caso a las ayudas a la modernización de explotaciones agrarias e instalación de jóvenes agricultores y agricultoras en el marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013.

Los hechos se pusieron de manifiesto con ocasión de dos quejas en las que se denunciaba la falta de respuesta a la solicitud de ayuda para la modernización de explotaciones agrarias formulada en la convocatoria 2009, a pesar de haber transcurrido más de dos años desde que fuera formulada. En el caso de la **queja 12/413**, la solicitud se habría presentado con fecha 7 de Octubre de 2009, y en el de la **queja 12/2840**, con fecha 6 de Octubre de 2009.

La tramitación de la **queja 12/413** se inició de la manera habitual para este tipo de supuestos, interesando de la entonces Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias la necesidad de resolver sin dilaciones la solicitud de ayuda formulada. Ante el transcurso de dos meses sin obtener respuesta alguna de dicho órgano directivo, es estimó oportuno dictar Resolución por estimar vulnerado el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía así como el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y dirigirle **Recordatorio y Recomendación** concretada en la necesidad de dar respuesta a la solicitud de ayuda presentada por la parte afectada.

Dicha Resolución se dictaba con fecha 25 de Abril de 2012, en respuesta de la cual únicamente se recibió oficio de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, registrado de salida el 11 de Mayo de 2012, manifestando que la subvención se encontraba *“solamente pendiente de resolución y notificación”*.

Entretanto, con fecha 25 de Mayo de 2012 tuvo entrada la **queja 12/2840** con idéntico objeto y se daba la circunstancia de que habíamos constatado que en BOJA núm. 56, de 21 de Marzo de 2011, se publicaba la Resolución de 11 de Marzo de 2011, de la Dirección General de Regadíos y Estructuras Agrarias, por la que se da publicidad a las subvenciones a la modernización de explotaciones agrarias e instalaciones de jóvenes agricultores y agricultoras, concedidas en la convocatoria 2009, al amparo de la Orden de 31 de Julio de 2009.

Esta publicación, según el propio tenor de la Resolución, se realizaba en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre,

General de Subvenciones y demás preceptos autonómicos concordantes, esto es, el deber de publicidad trimestral, por lo que no podía considerarse que surtiese los efectos de notificación colectiva propia de los procedimientos de concesión de subvenciones por concurrencia competitiva.

Entre la relación de personas beneficiarias de la ayuda a la modernización de explotaciones agrarias en la convocatoria 2009 no aparecían los nombres de quienes habían formulado queja, por lo que no alcanzábamos a comprender las razones del retraso en la resolución denegatoria y su correspondiente notificación, o bien la falta de esta notificación si es que la propia resolución de concesión de ayudas contemplaba una previsión relativa a la desestimación del resto de solicitudes, ya que se trataba de un procedimiento de concurrencia competitiva.

Estas circunstancias fueron las que nos determinaron a dictar, sin más trámite, Resolución a la ya Dirección General de Estructuras Agrarias, consistente en **Recordatorio** y **Recomendación** concretada en la necesidad de dar respuesta a la solicitud de ayuda presentada por la parte promotora de la **queja 12/2840**.

Asimismo, nos dirigíamos al mismo órgano directivo en la **queja 12/413** para trasladarle las mismas consideraciones respecto a la incongruencia de los hechos denunciados con la publicación en BOJA de la resolución por la que se daba publicidad a las subvenciones concedidas. Igualmente se le indicaba que la aceptación de la Recomendación que se le había dirigido únicamente se produciría con la remisión de copia de la resolución que se dictase en respuesta a la solicitud formulada por la parte promotora de queja, así como de su debida notificación.

Sin embargo, con fecha 3 de Septiembre de 2012, recibíamos sendas comunicaciones de la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en cada uno de las quejas citados, limitándose a señalar que el correspondiente expediente se encontraba *“en fase de Propuesta de Resolución en sentido favorable”* y que el motivo del retraso en la resolución definitiva era *“la inexistencia actual de disponibilidad presupuestaria”*, encontrándose en Intervención a la espera de disponer del crédito necesario para proceder a su necesaria fiscalización.

Ante esta información, únicamente podíamos interpretar la respuesta ofrecida como una desestimación de la propuesta incluida en las Resoluciones formuladas por esta Institución, consistentes en la necesidad de dar respuesta, con la mayor brevedad posible, a la solicitud de ayuda a la modernización de explotaciones agrarias presentada por la parte afectada en cada una de las quejas.

Si bien los motivos que justificarían el rechazo a dichas Recomendaciones nos parecían obvios y oportunos (imposibilidad de tramitar la oportuna fiscalización de la propuesta de concesión ante la falta de disponibilidad presupuestaria), lo que tampoco nos parecía justificado es que no existiese disponibilidad presupuestaria para la adjudicación de ayudas a la modernización de explotaciones agrarias tres años después de su convocatoria.

Por otra parte, la respuesta nos generaba aún más desconcierto ante la posibilidad de que las ayudas de cuya concesión se daba publicidad en BOJA de 21 de Marzo de 2011 no agotasen el total de las que pudieran otorgarse en la convocatoria 2009 de subvenciones a la modernización de explotaciones agrarias e instalaciones de jóvenes agricultores y agricultoras. Esta situación nos resultaba inexplicable ya que, de acuerdo con la Orden de 31 de Julio de 2009, por la que se establecen las bases reguladoras para la

concesión de esta categoría de subvenciones, el otorgamiento de estas ayudas se produce en régimen de concurrencia competitiva.

En consecuencia, con fecha 18 de Diciembre de 2012, justificábamos ante la Dirección General de Estructuras Agrarias la falta de argumentos suficientes para no aceptar las Resoluciones formuladas, ratificándose esta Institución en su contenido y en las argumentaciones que habían servido para su dictado, dando por concluidas nuestras actuaciones en los expedientes de queja afectados con la mera inclusión en este Informe Anual.

Con posterioridad, la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente nos ha remitido un escrito manifestando su disconformidad con la decisión de esta Institución de incluir ambos expedientes en el Informe Anual al Parlamento, ya que considera que no existe una negativa injustificada a cumplir las Resoluciones del Defensor del Pueblo Andalúz sobre la necesidad de resolver los procedimientos en cuestión. De hecho -añade- se han estimado y aceptado, aunque era precisa la fiscalización previa del documento contable que ampara la adjudicación de las ayudas.

Ante esta tesitura -continúa- la Consejería tenía dos opciones, o bien resolver en sentido negativo y, consecuentemente, de manera lesiva para los intereses de los promotores de las quejas, o bien diferir la resolución hasta la fiscalización del documento contable que ampare las ayudas (hasta 114 expedientes estarían incluidos junto con los de quienes promovieron queja). Se habría optado por la segunda opción *“por considerarla la más favorable para los administrados interesados, y por entender que la finalidad de las normas y del procedimiento administrativo común debe ser la satisfacción del interno público y de los administrados, y no una finalidad en sí mismas”*.

En cualquier caso, con fecha 23 de Noviembre de 2012, se habría dictado Resolución de la Dirección General de Estructuras Agrarias concediendo la ayuda al promotor de la **queja 12/413** y no habría podido dictarse la resolución correspondiente a la promotora de la **queja 12/2840** por no encontrarse al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social.

Respecto a la falta de disponibilidad presupuestaria manifiesta la Viceconsejería que era un asunto tratado por primera vez y que *“en ningún momento por esta Consejería se ha informado ni realizado comentario alguno sobre el particular, pues no se tenía constancia de que se estuviera solicitando ni se estuviera a la espera de recibir justificación al respecto”*.

Hemos de reconocer que la resolución administrativa a que hace referencia la Viceconsejería en su escrito se habría producido con anterioridad a la decisión de esta Institución de Inclusión en Informe Anual (**queja 12/413**) y que el motivo que actualmente impediría el dictado de la resolución pendiente es ajeno a la propia Administración (**queja 12/2840**), por lo que resulta obligado dar cuenta de estas circunstancias.

No obstante, no compartimos las manifestaciones referidas a la falta de justificación de otras circunstancias pues esta Institución ha reiterado en ambos expedientes de queja que la actuación desarrollada no tenía encaje en un procedimiento de concurrencia competitiva y al respecto ninguna información se ha facilitado.

Si bien es verdad que la referencia a la disponibilidad presupuestaria era novedosa en nuestra decisión de inclusión en el Informe Anual, lo cierto es que ello no es la circunstancia determinante para tomar tal decisión sino el hecho de que resultase totalmente inexplicable que, una vez valoradas las solicitudes en concurrencia competitiva,

la resolución dictada no hubiese tenido en cuenta el total de solicitudes presentadas, concediendo las ayudas a quienes hubieran obtenido la mayor puntuación y denegando el resto de solicitudes, procediendo posteriormente a la debida notificación de estas circunstancias.

Lo que no podíamos imaginar es que ello respondiese a una cuestión de disponibilidad presupuestaria pues, a nuestro modo de entender, una vez efectuada una convocatoria de subvenciones debe efectuarse la oportuna reserva de crédito que será el importe máximo de las ayudas que se puedan otorgar y que, una vez baremadas las solicitudes, supondrá la adjudicación de las ayudas a quienes hayan obtenido la mayor puntuación.

Por supuesto compartimos las manifestaciones de la Viceconsejería relativas a que las normas deben estar al servicio del interés general y que no resulta oportuno sacrificar el posible beneficio de particulares en aras de excesivos formalismos. Pero, precisamente por ello, entendemos que el interés general en el caso expuesto se centraría en la tramitación de las solicitudes de ayudas con la debida diligencia y en la previa reserva del crédito que se considerase oportuno para su efectiva adjudicación.

Dada la confusión generada en torno a la situación en que se encontraría el otorgamiento de subvenciones para la modernización de explotaciones agrarias correspondiente a la convocatoria 2009, hemos considerado que resultaría oportuno promover una investigación de oficio referida a las solicitudes que se habrían formulado y grado de cumplimiento de la obligación de resolver las mismas, junto con una justificación del proceso seguido para el otorgamiento de las ayudas.

VI.- JUSTICIA, PRISIONES Y POLÍTICA INTERIOR.

1. Introducción.

De las materias centrales que tradicionalmente se tratan aquí extensamente, continúa siendo la penitenciaria la que un mayor número de quejas atrae; una vez más, se superan las cuatrocientas, casi todas ellas diferentes, a instancia de parte e individuales, formuladas por personas privadas de libertad o por sus familiares y también en algunos casos por asociaciones solidarias que trabajan en este campo.

Respecto de la Administración de Justicia, el mayor número de quejas se refieren a las dilaciones, cada vez más acentuadas en ciertos órdenes jurisdiccionales, que se siguen produciendo en los juzgados y tribunales andaluces, en gran número de casos directamente relacionados con la aglomeración de procedimientos judiciales que son consecuencia directa de la crisis, como se viene observando con claridad en los Juzgados de lo Social o en los Juzgados de lo Mercantil. Pero las dilaciones –como se verá enseguida– afectan también a otros órdenes como la jurisdicción civil o la contencioso-administrativa. En consecuencia, la falta de medios personales y materiales se deja sentir cada vez más, sin que los recortes presupuestarios permitan, por ahora, atender estas necesidades.

Las quejas llegadas al Área superan las novecientas, todas a instancia de parte, salvo las veintisiete de oficio, cuya relación completa es la siguiente:

- **Queja 12/309** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Sevilla relativa a “presunta actuación desproporcionada de la brigada de extranjería y fronteras, de la Policía Nacional, en Arahál”.

- **Queja 12/471** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Huelva relativa a “acoso policial a extranjero indocumentado por parte de Policía Local de Huelva”.

- **Queja 12/647** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Huelva relativa a “incendio de chabola de ciudadanos polacos en Palos de la Frontera (Huelva)”.

- **Queja 12/1044** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “quejas sin firma procedentes del Centro Penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla) sobre diferentes asuntos penitenciarios”.

- **Queja 12/1351** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “problemas de salud mental de un interno del Centro Penitenciario de Morón de la Frontera (Sevilla)”.

- **Queja 12/1738** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “retraso en la apertura del Centro de Inserción Social de Almería”.

- **Queja 12/1794** dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía relativa a “exigencia de autorización de residencia para inscripción de extranjeros como parejas de hecho”.

- **Queja 12/1899** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “Unidad de Acceso Restringido de Almería”.

- **Queja 12/1900** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “Unidad de Acceso Restringido de Granada”.

- **Queja 12/2007** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, de la Consejería de Gobernación y Justicia y a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Consejería de Justicia e Interior, relativa a “suspensión del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria”.

- **Queja 12/2015** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “escasos medios de transporte público al Centro Penitenciario de Córdoba”.

- **Queja 12/2067** dirigida a la Viceconsejería de Justicia e Interior relativa a “deuda del Colegio de Abogados de Córdoba por el turno de oficio”.

- **Queja 12/2069** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “incendio en el Centro Penitenciario de Granada que obliga al desalojo del módulo del mujeres”.

- **Queja 12/2179** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “Unidad de Acceso Restringido de Málaga”.

- **Queja 12/2190** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “fallecimiento de dos internos en el Centro Penitenciario Puerto III”.

- **Queja 12/2211** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Málaga”.

- **Queja 12/2409** dirigida a la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Occidental relativa a “desalojo de okupas en C/ Muro de los Navarros y posterior intento de ocupación en Pasaje Mallol (Sevilla)”.

- **Queja 12/2880** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “videoconferencias con internas e internos del Centro Penitenciario de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) y Albolote (Granada)”.

- **Queja 12/2972** dirigida a la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Coordinación Territorial, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, relativa a “jornada de trabajo con directores/as de Centros de Inserción Social andaluces”.

- **Queja 12/3408** dirigida a la Secretaría General para la Justicia, de la Consejería de Justicia e Interior, relativa a “situación de colapso judicial afectante a los Juzgados del Partido Judicial de Utrera (Sevilla)”.

- **Queja 12/3751** dirigida a la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Occidental relativa a “actuaciones indebidas de agentes de la Policía Nacional en Dos Hermanas (Sevilla)”.

- **Queja 12/3868** dirigida a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía relativa a “comunicaciones de la Oficina de Extranjería en Sevilla a la Policía”.

- **Queja 12/4079** dirigida a la Consejería de Presidencia e Igualdad relativa a “situación de insolvencia de una Organización No Gubernamental”.

- **Queja 12/5396** dirigida a la Subdelegación del Gobierno en Almería relativa a “desalojo y derribo de chabolas en asentamiento Tierras de Almería, en El Ejido (Almería)”.

- **Queja 12/5848** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “reformas de ampliación en el Centro Penitenciario de Almería”.

- **Queja 12/6613** dirigida a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias relativa a “fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Málaga”.

- **Queja 12/6628** dirigida a la Viceconsejería de Justicia e Interior y al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados relativa a “impagos de turnos de oficio”.

De entre todas ellas son de destacar las relativas a la investigación en curso para elaborar, cuando las condiciones lo permitan, un informe especial sobre las unidades de acceso restringido en los hospitales del Servicio Andaluz de Salud, para la atención hospitalaria de personas privadas de libertad.

Asimismo dos relativas a los Centros de Inserción Social que se comentarán más adelante.

Y entre las que en este año afectan, de manera muy alarmante, a los abogados por deudas con ellos contraídas, en diferentes conceptos, por parte de la Administración Autonómica, son de destacar la inicialmente referida tan solo al Colegio de Abogados de Córdoba y otra con carácter general, para todos los Colegios. Asimismo, relacionada con ese colectivo profesional se analizará en el apartado correspondiente la relativa a suspensión del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria.

Entre las reformas normativas de mayor interés para las tareas propias del Área destacaremos solamente tres. En el plano autonómico el Decreto 3/2012, de 5 de Mayo, de la Vicepresidencia sobre reestructuración de Consejerías, aprueba una nueva configuración de la Consejería de Justicia que ahora pasa a denominarse de “Justicia e Interior” (anteriormente estas competencias se desarrollaban por la Consejería de Gobernación y Justicia). En el nuevo esquema gubernamental esta Consejería asume la coordinación de las políticas migratorias que antes residían en la de Empleo, con lo que se refuerza la relación del área con la misma.

En la estructura orgánica de la nueva Consejería, aprobada por Decreto 148/2012, de 5 de Junio se crea una Secretaría General para la Justicia, varias Direcciones Generales directamente encargadas de las competencias judiciales y la ya aludida Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias además de otras relacionadas con el ramo de “Interior” que también pasa a la misma.

También, a nivel estatal se produce una importante reestructuración departamental que afecta a la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior, aprobada por el Real Decreto 400/2012, de 17 de Febrero, en el que aparece la nueva configuración de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con siete Subdirecciones Generales y el Organismo Autónomo de “Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo”.

Entre las reformas legales de mayor impacto seleccionamos la conocida como “Ley de Tasas Judiciales”, o sea, la Ley 10/2012, de 20 de Noviembre, que tanto rechazo ha suscitado y de la que hablamos en la Sección Primera de este Informe.

En cuanto al grado de colaboración de las administraciones con las que solemos relacionarnos debe calificarse como positivo en cuanto a las diferentes fiscalías provinciales y a la Fiscalía Superior de Andalucía. Asimismo la Consejería de Justicia e Interior atiende nuestra solicitud de informe con prontitud lo mismo que los diferentes Colegios de Abogados a los que nos dirigimos.

En lo que afecta a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias continua atendiendo con celeridad las iniciativas de mediación que les planteamos a tenor de las numerosas quejas que nos llegan desde este ámbito.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Quejas motivadas por dilaciones indebidas.

La ausencia de actividad judicial es lo que define como indebido el retraso que padece el ciudadano durante la tramitación del procedimiento judicial que le afecta, quedando excluido el que obedece a otras cuestiones ajenas a dicha falta de diligencia, como pueden ser la especial complejidad del proceso, la multiplicidad de partes que intervienen en el mismo, su envergadura documental o incluso la denominada litigiosidad de las partes, es decir, que éstas cuestionen mediante la interposición de recursos, bien que legítimamente, cuanta resolución judicial se genera, o, por el contrario, que la demora venga determinada por la ausencia del impulso procesal que en determinados procedimientos –los civiles principalmente- corresponde proporcionar a las partes litigantes.

Sin embargo, la falta de actividad judicial seguirá considerándose como indebida pese a que la misma no obedezca a la indolencia de los integrantes de la oficina judicial de que se trate sino a problemas estructurales que padezca, como los relativos a medios personales o materiales a su servicio o a una planta judicial insuficiente, ya que este tipo de disfunciones, aunque 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.

Como sabe el lector habitual o puede comprobar el que se asome por primera vez a nuestros Informes Anuales, es debido a lo anteriormente explicado que nos ocupemos tanto de los casos en los que se detecta con claridad una falta de diligencia judicial que no parece obedecer sino a una presunta desidia respecto de un asunto concreto, como de los que ponen de manifiesto la existencia de verdaderos problemas estructurales afectantes al órgano judicial de que se trate, constituyéndose el asunto que se nos plantea en un claro exponente o ejemplo de que cualquier procedimiento que allí se siga se verá afectado por idénticas o parecidas disfunciones a las de la queja aquí planteada.

En los siguientes apartados comentaremos algunas de las quejas más significativas de entre las formuladas al respecto durante el ejercicio al que el presente Informe se refiere, debiéndose destacar que entre los casos que se nos presentan se detecta un aumento preocupante de ejecuciones de medidas económicas de separación o divorcio por impago de pensiones de alimentos, una consecuencia más, hemos de suponer, de la situación de crisis económica en la que seguimos envueltos.

2. 1. 1. Panorámica por provincias.

Se realiza a continuación un breve recorrido por las provincias andaluzas donde radican los órganos jurisdiccionales afectados por las quejas más significativas, sirviéndonos como ejemplo del tipo de disfunciones que se nos plantean y de la mecánica que utilizamos para tratar de superarlas.

Empezamos por la provincia de **Almería**, alguno de cuyos órganos judiciales se ven reflejados en los expedientes que comentamos, el primero de los cuales ha de ser la **queja 11/5330** que, si bien se planteó en el Informe del pasado año, ha de volverse a mencionar en éste, al haber concluido su tramitación durante el presente ejercicio.

Se trataba de unos autos de Procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales, derivados de un procedimiento de separación matrimonial, seguidos ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 5 de Almería** (antiguo Mixto nº 8), en los que se había dictado Auto ordenándose alzar la suspensión acordada previamente del régimen de visitas establecido entre el interesado y su menor hijo.

Las dificultades que, según el promotor de la queja, ponía sistemáticamente la madre del menor para que se pudiera comunicar con él provocaron que se solicitara un nuevo Informe del Equipo Psicosocial, que ya los evaluó en su día, para que se procediera a una nueva evaluación de los progenitores y del menor, al objeto de determinar las causas por las que este último parecía negarse a mantener contacto con su padre.

Dicho informe tuvo entrada en el Juzgado en Octubre de 2010, y en el mismo se concluía que el menor presentaba la sintomatología propia del Síndrome de Alineación Parental, siendo recomendación del Equipo que se reanudaran cuanto antes los contactos con el progenitor, en Mejor Interés del Menor.

Tras darse traslado de dicho informe a la representación procesal del interesado, con fecha 15 de Noviembre de 2010 presentó ésta escrito solicitando del Juzgado, a la vista del mismo, dictara resolución en la que se procediera conforme a lo recomendado en dicho informe, pero parecía ser que el Juzgado no había adoptado resolución alguna al respecto, deplorando nuestro remitente que se le estuviera privando del contacto con su hijo, al que llevaba sin ver más de cuatro años.

Tras admitir la queja, del informe que finalmente nos remitió la Fiscalía de Almería se desprendía que tras examinar el que le envió al efecto el Juzgado para poder responder a esta Defensoría, había decidido solicitar al mismo *“que se convoque una comparecencia para una posible modificación del régimen de guarda y visitas al amparo del artículo 776.3º de la Ley de Enjuiciamiento Civil en la que se pueda practicar el interrogatorio de los progenitores y la exploración del menor, así como todas aquellas pruebas que se propongan y se declaren pertinentes con la finalidad de que el Fiscal pueda emitir un informe en interés del menor, ...”*.

Iniciativa ésta que suponía la reanudación del procedimiento cuya paralización motivó la presentación de la queja, a la vista de lo cual dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El afligido promotor de la **queja 12/922** nos explicaba que a mediados del año 2008 su hijo había aparecido calcinado en el interior de su coche, comprobándose luego que había sido objeto de disparos que ocasionaron su muerte y que se había prendido fuego a su cadáver. Al respecto se habían incoado Diligencias Previas por el **Juzgado de**

Instrucción nº 5 de Almería, cuya instrucción, si bien reconocía nuestro remitente que durante los dos primeros años había sido abundantísima en la práctica de numerosas diligencias, produciéndose la detención de los presuntos autores del terrible suceso, y que, por tanto, la actividad del juzgado instructor había sido hasta un determinado momento incesante, sin embargo, el largo tiempo transcurrido había propiciado que se concediera a los imputados la libertad provisional, alguno de los cuales incluso llegó a fugarse del país y tuvo que ser extraditado.

Por otra parte, esa actividad judicial incesante se detuvo desde que en el mes de Junio de 2010 diferentes compañías telefónicas a las que se había dirigido oficio para práctica de diligencias remitieron informe significando que no era posible realizar las propuestas, no habiéndose procedido a dar por concluida la instrucción de la causa pese a haber transcurrido más de año y medio desde entonces y haberlo puesto de manifiesto ante el Juzgado la acusación particular en varias ocasiones.

En definitiva, las actuaciones parecían encontrarse paralizadas desde hacía más de año y medio sin que se procediera a la conclusión de la instrucción de la causa y, por ende, a la prosecución de los trámites procesales que han de finalizar con la celebración de la vista oral, y ello cuando nos aproximamos al cuarto año desde que se produjo el brutal suceso que dio lugar a la misma.

Admitida sin duda la queja, del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió, sin embargo, que no era exacto que las actuaciones hubieran estado paralizadas, y menos desde hacía año y medio, ya que *“debido a las numerosas diligencias de instrucción que se han practicado en un procedimiento como el que nos ocupa, en el que constan 1.853 folios, repartidos en tres tomos, así como el gran número de informes periciales practicados, es normal la dilación en el tiempo de este tipo de procedimientos”*.

Lo que sí nos satisfizo fue que nos dijeran que, en cualquier caso, ya se había puesto fin a la fase de instrucción, transformándose las Diligencias Previas en Procedimiento Sumario Ordinario en el que se había dictado Auto de Procesamiento y señalado para fechas próximas la declaración indagatoria de los procesados, lo que dio lugar a que pudiéramos considerar la queja satisfactoriamente resuelta al haberse producido el considerable avance que las últimas actuaciones habidas suponían en un asunto de esa naturaleza.

Se exponía en la **queja 12/2581** que ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Roquetas de Mar** se había seguido, a instancia del interesado, y contra una entidad mercantil, Juicio Verbal en el que con fecha 5 de Diciembre del año anterior se dictó sentencia estimatoria de la demanda, solicitando, en Enero del año de presentación de la queja, la representación procesal del interesado se despachara ejecución frente a la entidad condenada y se procediera al embargo de bienes de la misma suficientes para cubrir el principal más lo presupuestado para costas.

Según se desprendía del escrito del interesado la actividad judicial se encontraba paralizada pues o bien ni siquiera se había proveído el escrito solicitando se despachara ejecución o es que no se había notificado a la condenada, ante lo que, fuere como fuere, decidimos admitir la queja.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió que fue por escrito de 1 de Marzo de 2012 que se solicitó el despacho de ejecución de la referida sentencia y que, *“si bien el artículo 549 LEC dispone que cuando el título ejecutivo sea una sentencia o resolución dictada por el Tribunal competente para conocer de la ejecución, la demanda ejecutiva podrá limitarse a la solicitud de que se despache la ejecución, identificando la*

sentencia o resolución cuya ejecución se pretenda, requiere la forma de demanda, siendo necesario remitir nuevamente el escrito al Decanato de los Juzgados de Roquetas de Mar para su registro como nuevo asunto civil lo cual se llevó a cabo por Oficio de 5 de Marzo de 2012, siendo recepcionado nuevamente en el Juzgado como demanda ejecutiva en fecha 21 de Marzo de 2012 y registrado como Ejecución de Título Judicial .../2012”.

Continuaba significándonos el Ministerio Fiscal que examinadas las actuaciones y el registro diario de escritos, no constaba presentado ningún escrito de fecha veintisiete de Enero de dos mil doce, entendiendo que la única solicitud de despacho de ejecución databa de Marzo de dos mil doce.

En cuanto a las causas del retraso, se argumentaba que atendiendo al volumen de asuntos que tienen entrada en ese Juzgado, que en lo que iba de año giraba en torno a 792 asuntos civiles (de los cuales más de un tercio son ejecuciones) y al escaso personal del que dispone el Juzgado resultaba imposible ofrecer una mayor celeridad en la tramitación de los asuntos.

A ello había que añadir el carácter mixto de la plantilla del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Roquetas de Mar, que durante ocho días al mes se encarga exclusivamente de temas penales con la Semana de Guardia y la celebración de los Juicios de Faltas, componiéndose el equipo de guardia del mismo personal que forma parte del juzgado, encargado tanto de negociados penales como de negociados civiles, que se ven afectados y paralizados durante más de una semana como consecuencia de la prestación del servicio de guardia.

No obstante, concluía asegurándonos que el Juzgado, conforme a lo solicitado *“procedería a la incoación y despacho de la ejecución con la mayor celeridad posible atendiendo a la carga de trabajo que pesa sobre el órgano judicial y al objeto de causar los menores perjuicios posibles al justiciable”*, conclusión que nos permitía considerar que el asunto se encontraba en vías de solución y, por ende, dar por finalizadas nuestras actuaciones.

En cuanto a la provincia de **Cádiz**, el asunto que nos planteaba el promotor de la **queja 12/608** trataba de un Procedimiento Ordinario, iniciado en el año 2007 y seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Chiclana de la Frontera**, sobre rescisión de contrato de compraventa por graves defectos constructivos, en los que se dictó sentencia estimatoria de fecha 8 de Octubre de 2008, que no fue declarada firme hasta Noviembre de 2010, al haberse tenido que recurrir a la publicación de la misma a través de auto dictado por la Audiencia Provincial, debido a la imposibilidad de notificarla a los condenados.

En el referido procedimiento, pese a que se solicitó la adopción de medidas cautelares consistentes en el embargo de varias fincas de los demandados, la vista para decidir sobre éstas no se señaló hasta el día de la vista oral del procedimiento principal, fijada para el 3 de Septiembre de 2008, siendo vendidas las fincas que se señalaron para la adopción de medidas cautelares pocos días antes de la fecha señalada para la vista en que se decidiría tanto a ese respecto como al del procedimiento principal.

La venta de las tres fincas propiedad de los condenados sobre las que se solicitó la adopción de medida cautelar el 8 de Marzo de 2008 y fueron enajenadas el 19 de Junio siguiente sin que se hubiera adoptado la misma, había motivado que en el procedimiento ejecutivo iniciado en Febrero de 2011 no existieran bienes donde trabar embargo.

Ello, a su vez, había dado lugar a que se iniciara un procedimiento penal que, como Diligencias Previas nº .../10, se seguía ante el **Juzgado de Instrucción nº 4 de Chiclana**, que tampoco había gozado de una tramitación diligente dado que aún se encontraba en fase de instrucción pese al tiempo transcurrido.

El interesado nos expresaba su malestar por todo lo sucedido, ya que –decía– *“nuestra situación económica es desesperada, con un hijo de 4 años, teniendo que abonar 750 € de hipoteca de una casa en la que solo pudimos vivir un mes”*, sin que tampoco hubieran podido obtener una adecuada respuesta judicial al problema planteado.

Pues bien, del literal del informe que al respecto nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendía que lo primero que constaba en los autos era la denuncia del interesado, que se formuló el 16 de Diciembre de 2009, contra los presuntos autores de un delito de insolvencia punible del art. 257 del Código Penal.

Al parecer, al principio las diligencias habían ido a un ritmo normal, pero a partir de Febrero de 2010 surgió el problema del ignorado domicilio de los imputados. Por este motivo se constataba un retraso de más de un año, refiriéndose la última incidencia de que nos informaban a que el día 28 de Mayo de 2012 no comparecieron los imputados a declarar, lo que había obligado a una nueva citación, a la que, si no comparecían, seguiría una orden de detención y personación ante el Juzgado.

En otro orden de cosas, la valoración final de la Fiscalía sobre la existencia de dilaciones era que *“a fecha actual el procedimiento continúa su curso en la forma que ha sido descrita estando activado a través de la práctica de las diversas diligencias instructoras y sin que se observe paralización procesal alguna si bien es cierto que la tramitación ha seguido un curso lento debido a la elevada cantidad de Diligencias Previas que se tramitan en el Juzgado de Instrucción nº 4 de Chiclana que además es el Juzgado de Violencia Sobre la Mujer de esta localidad, y que ha motivado que se haya nombrado desde hace apenas tres meses a otra Juez titular como refuerzo del Juez que se encontraba hasta entonces en el Juzgado mencionado, de forma que en la actualidad hay dos Jueces instruyendo las diligencias oportunas en el Juzgado mencionado, lo que evidencia la elevada carga con la cuenta y que se traduce en ocasiones en la demora en la tramitación de los expedientes”*.

Por nuestra parte, y una vez facilitada al interesado la información que precede, debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones ya que en lo relativo a quejas que afecten a la Administración de Justicia, el artículo 15 de nuestra Ley Reguladora nos impide llevar a cabo de forma directa investigaciones al respecto, debiendo esta Institución, a tenor de dicho precepto, dar traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, conforme se había procedido, o al Consejo General del Poder Judicial, a fin de que sean dichas Instituciones quienes procedan a su investigación.

Una de las cuestiones que más se ha repetido en las quejas de este año es la del impago de pensiones de alimentos, obvia consecuencia de la crisis económica que vivimos. Así, el problema que nos planteaba la promotora de la **queja 12/1506** era que aunque el procedimiento de divorcio del que traía causa el incumplimiento de su ex marido se había sustanciado ante un Juzgado mallorquín, pues en Mallorca había estado el último domicilio conyugal, ya instalada aquí se había visto obligada a interponer contra aquél denuncia por impago de alimentos, turnada al **Juzgado de Instrucción nº 3 de San Fernando**, que incoó las oportunas Diligencias Previas en Agosto de 2011, pero sin que, situados en Marzo del año siguiente, hubiera vuelto a tener noticia alguna al respecto desde que en Septiembre ratificara ante la judicial presencia su denuncia, siendo su situación económica, y, por ende, la de su hija, de tres años de edad, desesperada, mientras que, en

sus palabras, su ex marido y padre de la menor disponía no sólo de trabajo estable sino también de bienes. Fue por ello que admitiéramos por dilaciones, aunque éstas no fueran notables.

Desafortunadamente, aunque nuestra intervención provocó que la dilación sufrida se superara, ninguna satisfacción nos podía producir, toda vez que lo que propuso la Fiscalía y acordó el Juzgado instructor –y, por descontado, que sus razones tendría-, fue solicitar el sobreseimiento provisional de la causa por entender que el ex marido de nuestra remitente no pagaba la pensión porque carecía de ingresos detectables.

De ello tuvimos que dar traslado a la interesada, a la que sugerimos que lo único que le cabría era recurrir el auto de archivo, procurando demostrar la existencia de ingresos por parte del obligado al pago, así como que podía ser de mayor interés solicitar la ejecución de la sentencia de divorcio ante el Juzgado mallorquín que la dictó, para lo que podía solicitar el nombramiento de abogado y procurador de oficio ante la precaria situación económica que nos describía.

El remitente de la **queja 12/1641** comparecía en su calidad de Administrador de Fincas y actuando en nombre y representación de la Comunidad de Propietarios de un inmueble que colindaba con un solar en construcción que se encontraba abandonado, abandono que estaba provocando graves perjuicios a la construcción del edificio colindante, como acreditaba con una serie de fotografías que adjuntaba.

El caso era que aunque había presentado al respecto denuncia ante la Gerencia de Urbanismo, había podido saber que la situación de abandono del solar estaba directamente relacionada con la existencia de un procedimiento judicial en trámite, concretamente con una Ejecución Hipotecaria que desde el año 2010 se seguía a instancia de una entidad bancaria ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Sanlúcar de Barrameda**, en el que, según nuestro remitente, se produjo la subasta del referido solar el 15 de Febrero de 2011, adjudicándose una determinada sociedad mercantil, pero sin que desde entonces se hubiera procedido a dictar el auto de adjudicación a dicha entidad.

Aseguraba el interesado que solo en el momento en que se pusiera, con el dictado del referido Auto, fin al litigio, podría ponerse, a su vez, fin al estado de abandono del solar colindante al de la Comunidad de Propietarios que representaba, pues en ese momento existiría un adjudicatario con el que poder entenderse.

Pese a que éramos conscientes de la ajeneidad de la referida Comunidad de Propietarios al procedimiento por cuyo estado de tramitación nos proponíamos interesarnos, nos decidimos a hacerlo al trasmitirnos nuestro remitente la grave y creciente preocupación que se estaba generando entre los vecinos del inmueble colindante al solar objeto del litigio, que llegaban a temer que las filtraciones existentes estuvieran llegando ya a afectar a la propia estabilidad y seguridad de su edificio.

En contestación a nuestra petición, el Ministerio Fiscal nos significaba, resumidamente, que la actividad judicial en este caso concreto no podía ser tildada ni de irregular ni de dilatoria, ya que era la propia parte cesionaria –a la que se había cedido el remate por la parte ejecutante- del solar la que estaba impidiendo la prosecución de las actuaciones, puesto que, aunque con fecha 14 de Junio de 2011 se presentó escrito por la representación procesal de la entidad cesionaria solicitando se dictase auto de adjudicación a su favor, con fecha 1 de Septiembre de igual año se dictó diligencia de ordenación estableciéndose que, con carácter previo al dictado del correspondiente decreto de

adjudicación a favor del cesionario, se requería a la parte para que facilitara determinados datos relacionados con la liquidación de intereses y tasación de costas causadas.

Dicho requerimiento no había sido atendido y, por tanto, entendía el Ministerio Fiscal que tras el Acta de Subasta de fecha 16 de Febrero de 2011 las diligencias de ordenación cumplimentadas lo habían sido en los plazos y en la forma determinada por las leyes procesales vigentes, y que la demora en el dictado del auto de adjudicación a que se refiere la queja de nuestro remitente *“no trae causa en retraso alguno imputable a la actuación judicial sino a la inacción de la entidad que no ha cumplimentado el requerimiento que se le hizo por diligencia de ordenación de 1 de Septiembre pasado, siendo así que corresponde a dicha parte interviniente en el proceso de ejecución hipotecaria atender diligentemente dicho requerimiento y, con ello, tras el dictado del Auto de Adjudicación, tomando posesión del solar, adoptar las medidas que sena adecuadas a fin de evitar la situación de abandono del mismo y causante de los perjuicios que se le dicen irrogados a consecuencia de la misma a la Comunidad de Propietarios”*.

Todo lo cual transmitimos a nuestro remitente, tras lo que no teníamos más remedio que dar por concluidas nuestras actuaciones.

La interesada en la **queja 12/1761** nos exponía que ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de El Puerto de Santa María** se seguía a su instancia un procedimiento de liquidación de sociedad de gananciales, subsiguiente a uno de Divorcio seguido ante el mismo Juzgado.

Entendiendo nuestra remitente que el citado procedimiento acumulaba un excesivo retraso, había acudido a la Oficina Judicial al objeto de interesarse por él, significándosele que el titular del Juzgado había sido destinado a Cádiz, ocupando la plaza un Juez interino, indicándosele que en cualquier caso las resoluciones pendientes en el mencionado expediente no habría de dictarlas el juez interino, sino quien fuera anteriormente el titular el Juzgado, tras ser expresamente habilitado para ello por el Tribunal Superior de Justicia.

Sin embargo, en momento alguno se le indicó que se hubieran ni tan siquiera emprendido los trámites oportunos para ello, por lo que la interesada temía que al retraso que ya acumulaba su expediente se le añadiera uno nuevo al que ni se sabía en qué momento se le podría poner fin, siendo ése el motivo por el que se había dirigido a esta Defensoría al objeto de que se comprobara la veracidad de todo lo anterior y, en su caso, se adoptaran al respecto las medidas oportunas en orden a la prosecución, hasta su conclusión, del expediente judicial que le afectaba.

Admitida la queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendía que como bien decía la persona que presentaba la queja, el Juez que debía resolver este pleito era el que estaba antes como Juez Titular, actualmente destinado en un Juzgado de Cádiz, ya que fue éste el Juez ante el que se celebró la vista oral, para lo cual se había solicitado la oportuna prórroga de jurisdicción al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Además de lo anterior, el citado procedimiento estaba pendiente de que se practicasen determinadas pruebas y solicitadas y admitidas en la vista oral, en concreto, diversos datos que debían dar al Juzgado determinadas entidades bancarias, para lo cual se libraron los oportunos oficios el 29 de Junio de 2011 sin que constara que hubieran sido contestados.

Por tanto, los motivos del alegado retraso en la tramitación de la causa no era solo que no se hubiera resuelto la prórroga de jurisdicción sino que faltaban por cumplimentarse los oficios remitidos en su día por el Juzgado a las mencionadas entidades.

En todo el caso –nos seguían significando-, dado el tiempo transcurrido desde que se libraron los anteriores oficios, el Fiscal encargado del despacho del papel de ese Juzgado se comprometía a mostrar especial atención en que se agilizaran al máximo los trámites en este asunto, a la vista de lo que podíamos considerar que el mismo se encontraba en vías de solución, no obstante lo cual advertimos a la interesada de que si se prolongaba el retraso tras un plazo prudencial podía volver a dirigirse a nosotros, con la seguridad de que sería debidamente atendida.

El promotor de la **queja 12/1905** nos exponía que ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de San Fernando** se siguió en su día entre el interesado y su entonces esposa procedimiento de Divorcio reconducido bajo el número de autos .../2005, en los que se dictó sentencia de fecha 28 de Abril de 2006 decretando el divorcio con todos sus efectos legales, y especialmente el de la disolución del régimen económico del matrimonio y de la sociedad de gananciales.

El mismo Juzgado dictó con fecha 28 de Diciembre de 2007 sentencia en los autos sobre Formación de Inventario, aprobándose uno para la posterior liquidación del régimen económico matrimonial de gananciales, solicitando el 23 de Noviembre de 2009 la representación del interesado se acordara la liquidación de la sociedad de gananciales, dando lugar a la formación de los autos nº .../2010.

También como consecuencia de la división de los bienes se seguía un procedimiento de Ejecución Forzosa bajo el número de autos .../06, y, por último, el de Ejecución de Títulos Judiciales .../2011.

En palabras del interesado, y aunque reconocía que en los últimos meses se habían realizado grandes esfuerzos por parte del Juzgado para darles el adecuado impulso procesal, el caso es que, seis años después de que se decretara su divorcio, aún no había conseguido que se pusiera fin a los procedimientos que se habían ido derivando de los efectos legales del mismo, a la vista de lo que decidimos admitir la queja pese a que las últimas resoluciones judiciales fueran recientes, y eso es lo que nos podía reprochar la Fiscalía.

Pues bien, lo que nos dijo el Ministerio Fiscal en el amplio informe remitido fue que la causa del retraso que podían haber padecido los procedimientos que afectaban al interesado era que el principal escollo que pesaba sobre el Juzgado en cuestión era que se trataba de uno de los que además de los asuntos de que conoce un juzgado mixto comparte competencia en los de violencia sobre la mujer, a los que ha de darse preferencia por imperativo legal, lo que conduce a que los demás asuntos se puedan ver postergados.

Ello con independencia de la sobrecarga que padecía este Juzgado y en general los tres que componen el Partido Judicial de San Fernando, de una población próxima en número a la de Cádiz capital, que, sin embargo, cuenta con diez –nos significaba el Ministerio Fiscal-.

Con independencia de lo anterior, en el caso concreto que nos ocupaba –seguía exponiéndonos la Fiscalía- si bien la tramitación de los asuntos se habían dilatado en el tiempo no parecía haber habido grandes períodos de inactividad judicial y, en cualquier caso, en los últimos meses se habían producido notables avances al respecto, habiéndose ya dado traslado a las partes de las operaciones divisorias efectuadas por el contador

partidor, por lo que, y a la vista de lo reciente de las fechas de las últimas actuaciones procesales efectuadas, había de concluirse que la actividad judicial se encontraba en esos momentos reanudada y normalizada, por lo que podíamos dar por concluidas nuestras actuaciones.

Sobre el contenido de la **queja 12/2509** y de la **queja 12/3029**, pese a ser objeto de las mismas órganos judiciales de la provincia de Cádiz y tratarse de supuestos de dilaciones indebidas, dado que tienen a un menor como indirecto afectado, realizamos un relato más pormenorizado en el Informe Anual del Defensor del Menor, al que nos remitimos.

Decir, no obstante, que el singular caso que se nos exponía en la primera trataba de un padre cuyo hijo residía con su madre en Ecuador, que tenía concedido un régimen de comunicación telefónica y de estancia de un mes en vacaciones en España y que la madre del niño ni le permitía contactar con éste ni que regresara a nuestro país en el período vacacional, dificultando extraordinariamente el cumplimiento de las medidas la distancia, geográfica y jurídica, entre ambos países.

Y en la segunda se nos exponían las negativas consecuencias que para la comunicación entre padre e hijo había tenido la decisión unilateral adoptada por la madre de trasladarse a la otra punta del país –de una localidad gaditana a una gallega–, debido a lo cual las amplias medidas que se habían adoptado y que facilitaban el contacto, extenso y permanente, del menor con su padre, habían quedado cercenadas, en consecuencia de todo lo cual había solicitado tanto la ejecución del auto de medidas como la modificación de las mismas, pidiendo para sí la guarda y custodia del menor, pero lo único que había conseguido hasta el momento era que se realizara informe pericial sobre su idoneidad para ostentarla, respecto de lo que no se llegaba a conclusión definitiva alguna al no haber podido evaluar ni al menor ni a su madre.

Por último, en la **queja 12/3142** el interesado nos exponía que el 16 de Enero de 2009 dos de sus hijos, de 30 y 34 años de edad, sufrieron un accidente de tráfico a consecuencia del cual fallecieron. Incoadas las Diligencias Previas .../2009 por el **Juzgado de Instrucción nº 2 de Algeciras**, aún no se había procedido a la conclusión de la instrucción de la causa, extraordinaria demora que, tres años después de la muerte de sus hijos, impedía a éste empezar a tratar de superar el duelo.

Pues bien, en el informe remitido por el Ministerio Fiscal se nos reconocía que no había más que ver el contenido de la denuncia para poder comprobar que se trataba de un asunto de gran dramatismo, que jurídicamente había dado lugar a una causa bastante compleja. De hecho –se nos significaba–, aun cuando el asunto correspondiera a un Juzgado de Algeciras, había sido despachado personalmente por el Delegado Provincial de Seguridad Vial con destino en la Fiscalía de Cádiz, garantizándose con eso la máxima excelencia en la tramitación de la causa, al tratarse del especialista más cualificado para este tipo de asuntos por recibir formación continua y periódica sobre la misma.

Se continuaba argumentando que aunque estaba claro que para un padre que había perdido a sus dos hijos cualquier período de tiempo que fuera necesario para hacer justicia resultaría siempre excesivo, una vez analizadas las actuaciones no había en ellas ninguna dilación excesiva que debiera ser objeto de reproche, más allá de las propias de una causa de tanta trascendencia.

No obstante, se congratulaba la Fiscalía en poder informarnos de que la instrucción ya estaba completamente concluida y que ya se había presentado por el Fiscal el escrito de acusación correspondiente al procedimiento, por lo que era razonable deducir

que el juicio oral se celebraría en un corto espacio de tiempo, información esta de la que dimos traslado a nuestro atribulado remitente, emplazándole a que si transcurrido un breve espacio de tiempo siguiera sin tener noticias sobre un próximo señalamiento de fecha para el juicio oral, se pusiera de nuevo en contacto con nosotros, que, por el momento, y a la vista de lo anterior, dábamos por concluidas nuestras actuaciones.

En la queja **12/1755**, única representativa de las concernientes a la provincia de **Córdoba**, nos pedía su promotora ayuda para averiguar lo acaecido a lo largo de la tramitación del procedimiento que sobre la tutoría que se ejercía sobre su hermano incapacitado se seguía ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Lucena**, del que desconocía su situación procesal, si se le había puesto o no fin e incluso su finalidad.

Pues bien, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió, en primer lugar, que el hermano de la interesada había sido declarado incapaz en virtud de sentencia dictada en el año 2004 por un Juzgado de Primera Instancia de Cataluña, donde entonces vivía, en la que se nombró tutora a una de sus hermanas, que no era la promotora de la queja.

En cuanto al procedimiento que actualmente se seguía, nos informaban de que se inició tras haber presentado ante el mismo la que ejercía la tutela escrito solicitando se le excusase de seguir ejerciendo el cargo debido a “razones de edad, enfermedad y conflicto familiar”, pero que en fecha reciente había presentado escrito ante el Juzgado desistiendo de la inicial petición de excusa, es decir, solicitando que se tuviera por no presentada dicha solicitud y, en consecuencia, continuar con el cargo de tutora.

A la vista de lo anterior, el Ministerio Fiscal había solicitado a la citada que explicara de un modo más concreto las razones que le habían llevado a desistirse de su petición inicial.

Así las cosas, indicamos a la interesada que si tuviera la intención de intervenir al respecto, tanto para solicitar lo que considerara más conveniente para su hermano, o bien para oponerse a lo que en relación con su tutoría se decidiera, lo único que podía hacer era personarse en el referido procedimiento mediante abogado y procurador, pues ésta era la única manera de conseguir que se le diera vista de lo actuado y traslado de cuanta decisión judicial se adoptara, así como de tener la oportunidad de solicitar, recurrir o prestar conformidad a cuanto se planteara durante la sustanciación del procedimiento en cuestión.

Como representativa de la provincia de **Granada**, aunque en el caso que se nos exponía en la misma también estaba afectado un Juzgado sevillano, en la **queja 12/571** su promotor nos aseguraba tener concedida la guarda y custodia de su menor hijo en virtud de Auto de Medidas Provisionales dictado en Julio de 2010 por el **Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Motril**.

Desde que se dictó el referido Auto –seguía asegurando-, la madre del menor incumplía sistemáticamente el régimen de visitas establecido en el mismo, dando lugar a numerosas denuncias e incluso a sentencia condenatoria del orden penal en base a dicho incumplimiento.

En uno de los fines de semana del mes de Febrero de 2011 en que se realizaba la visita a la madre del menor, ésta retuvo definitivamente al mismo y no lo devolvió al padre

custodio cuando debió hacerlo, situación que persistía en el momento en que presentó su queja.

El interesado había iniciado, ante la situación descrita, procedimiento de ejecución de títulos judiciales, despachándose ejecución a la que se opuso la madre del menor, dictándose Auto de fecha 5 de Diciembre de 2011 desestimando la misma. En dicho auto se acordó seguir adelante la ejecución despachada, pero no se adoptó medida alguna para hacerla efectiva.

Coetáneamente, en el procedimiento principal de divorcio, sustanciado ante el mismo Juzgado, se dictó sentencia de fecha 30 de Septiembre de 2011 en virtud de la que se acordó la disolución del matrimonio y se aprobaron las medidas provisionales acordadas en su día, manteniéndose, por tanto, la asignación de la guarda y custodia del menor a su padre, el promotor de la presente queja.

Por tanto, el interesado ya tenía atribuida la guarda y custodia de su hijo no solo por las medidas provisionales acordadas en su día, sino de manera definitiva por la sentencia de divorcio, y sin embargo hacía exactamente un año que había sido privado de la misma, careciendo de cualquier noticia sobre su hijo, sin que se hubiera adoptado medida efectiva alguna al efecto de ser reintegrado de la guarda y custodia judicialmente conferida.

A mayor abundamiento, y a la vista de la ausencia de actividad al respecto por parte del Juzgado Mixto nº 2 de Motril, el interesado, que tenía constituido su domicilio en Sevilla –donde también vivía el menor por él custodiado- presentó ante el Juzgado de Guardia de dicha capital denuncia que dio lugar a la incoación por el **Juzgado de Instrucción nº 10 de Sevilla** de Diligencias Previas en las que había solicitado que se practicasen todas las diligencias necesarias para localizar a su hijo y restituirlo al hogar familiar, librando los oficios necesarios a la Policía Nacional y a la Guardia Civil, y adoptando como medida cautelar la privación a la madre del menor de la patria potestad, que sí compartía con nuestro remitente.

A las peticiones efectuadas el Juzgado había contestado mediante auto de fecha 4 de Diciembre de 2011 que no procedía adoptar la medida cautelar solicitada, debiendo el solicitante dirigirse al Juzgado de Motril para solicitar la ejecución de la sentencia, sin pronunciarse sobre la solicitud de que se practiquen diligencias de localización del menor en orden a su restitución al hogar familiar.

Ante la situación descrita, el interesado nos expresaba su más absoluta desesperación y su convicción de que no solo se estaba vulnerando su derecho a la tutela judicial efectiva sino ocasionando a su menor hijo un perjuicio irreparable.

Admitida queja de tan complejo planteamiento ante el Fiscal Superior de Andalucía al afectar a órganos judiciales de distintas provincias andaluzas, de la información que nos fue remitida se desprendió la adopción al respecto de la iniciativa del Fiscal de Menores de incoar Diligencias de Investigación Penal, resolviendo efectuar, entre otras, las de librar oficio a los dos juzgados implicados para que informaran sobre el estado de tramitación de los procedimientos y a la Policía Autonómica en orden a la localización del menor.

En segundo lugar, desde la Fiscalía Superior se nos remitía informe sobre el estado procesal del procedimiento que, en esos momentos, se encontraba en sede de la Audiencia Provincial de Granada al haber presentado la representación procesal de la madre del menor recurso de apelación, elevado recientemente a la Sala, contra la

resolución del Juzgado desestimando la oposición que aquélla formuló contra la ejecución, mandando seguir adelante la ejecución despachada.

En el orden procesal, pues, había que esperar a la resolución que adoptara la Sala, que no debía tardar en llegar, y si, como podría esperarse, confirmaba la recurrida, tendría que seguirse adelante con la ejecución.

Ello con independencia de las medidas que, una vez obraran en su poder los oficios debidamente diligenciados, adoptara al respecto el Fiscal de Menores en la línea de las Diligencias de Investigación Penal que tenía acordadas, a la vista de lo cual, tras dar traslado de esta información a nuestro remitente, dimos por finalizadas nuestra intervención, sin que ello fuera óbice para que las reanudáramos en caso de que no se resolviera en breve el asunto y se volviera a detectar una paralización de los procedimientos en presencia.

A lo largo de la tramitación de la **queja 12/681** nos tuvimos que dirigir al Fiscal Jefe Provincial de Granada interesándonos por la tramitación de un procedimiento iniciado en el año 2003 y seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Único de Huéscar** como Juicio Verbal, que concluyó con el vencimiento de la parte actora, a cuya instancia se practicó la correspondiente tasación de costas, que se aprobó por Auto de Diciembre de 2005, costas a las que hizo frente la parte demandada mediante su ingreso en la cuenta de consignaciones del Juzgado en Enero de 2006.

Según nos aseguraba quien a nosotros se dirigió, parte demandada en el citado procedimiento, mediante Auto de Enero de 2006 el Juzgado procedió al archivo de las actuaciones, y, sin embargo, cuatro años y medio después, concretamente mediante cédula de fecha Junio de 2010, los demandados y sus herederos (alguno incluso había fallecido) fueron emplazados para comparecer en un procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales, dimanado del referenciado Juicio Verbal, compareciendo y siendo requeridos para que abonaran determinada cantidad, a la que tuvieron que hacer frente mediante ingreso en la cuenta de consignaciones del Juzgado el 29 de dicho mes y año.

Concluíamos nuestra exposición refiriéndole al Ministerio Fiscal que el interesado se había dirigido a nosotros significándonos que no alcanzaba a comprender lo sucedido, ya que no entendía que cuatro años después se le requiriera de pago respecto de un asunto que se encontraba archivado casi cinco años atrás, y respecto del que no volvió a tener noticia alguna en todo un lustro.

Sin embargo, el Ministerio Fiscal nos aseguró que *“del examen de las copias del procedimiento se puede observar que la tramitación del mismo ha seguido los cauces legales oportunos, sin que se aprecien irregularidades algunas, más que la duración propia de estos procedimientos”*, lo que nos obligó a dar por concluidas nuestras actuaciones conforme a las previsiones del artículo 15 de nuestra ley reguladora.

Situados ahora en la provincia de **Huelva**, en la **queja 12/228** el interesado nos exponía que mediante escrito de fecha 13 de Octubre de 2011 compareció en los autos sobre Ejecución Forzosa nº 632/11 seguidos ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 7 (Familia) de Huelva** al objeto de formular oposición a la demanda ejecutiva promovida en su contra y en virtud de la cual le había sido embargada en Julio de 2011 su nómina para el pago de pensión de alimentos cuyo abono aseguraba haber efectuado.

Pese a que habían transcurrido más de cuatro meses desde entonces, aún no había recaído al respecto resolución alguna ni parecía haber horizonte próximo para que la misma se produjera, y mientras tanto su nómina seguía embargada desde que se

materializara dicho embargo en la ya lejana fecha del pasado mes de Julio (de 2011), ante lo que la queja fue admitida.

Del informe remitido se desprendió que *"este Ministerio Fiscal ha tenido conocimiento que por estos mismos hechos se formuló una queja ante el Consejo General del Poder Judicial, a la que tanto la Sra. Magistrada como el Sr. Secretario del Juzgado contestaron a la Unidad de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial informando de las vicisitudes del asunto, de que se dictó la mencionada resolución de 19 de Marzo de 2012, y que el retraso sufrido se ha debido a la sobrecarga de trabajo que sufre el Juzgado, puesto que desde su puesta en funcionamiento, el 30 de Diciembre de 2009, y por Acuerdo del 20 de Octubre de 2009 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial se atribuyó al Juzgado de Primera Instancia nº 7 de Huelva el conocimiento, con carácter exclusivo y excluyente de los asuntos propios del derecho de familia, pero también los relativos a la capacidad de las personas e, incluso, los asuntos de jurisdicción voluntaria aunque no guarden relación con la materia de familia, lo cual supone un exceso de trabajo que dificulta sobremedida atender a todos los asuntos y mantener el ritmo deseado de actuación en todos ellos. A esas causas se debe el retraso en la tramitación del asunto objeto de la queja, si bien, como se ha dicho, ya ha sido resuelto en la fecha indicada"*.

No cabía duda, pues, de que nuestra intervención podía darse por finalizada.

Trataba la **queja 12/2469** del procedimiento seguido desde el año 2009 ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de La Palma del Condado** sobre Divorcio Contencioso entre la promotora de la queja y su todavía esposo.

A mediados del año anterior ya nos habíamos dirigido a la Fiscalía en relación con el mismo procedimiento, ya que pese a los más de dos años transcurridos desde que se incoara el procedimiento, aún se encontraba el mismo pendiente de señalamiento de vista, constituyendo la más grave consecuencia de tan extraordinaria dilación la existencia de tres menores hijos del matrimonio respecto de los que no se había señalado medida económica alguna en cuanto a la prestación de alimentos por quien no ostentaba su guarda y custodia –su padre–, que siempre, y aunque solo lo fuera de hecho por obvias razones, tenía la madre.

Se daba, además, la circunstancia de que, ante el completo abandono económico en que quedó tras la separación de hecho que se produjo al abandonar su esposo el domicilio conyugal hacía ya más de tres años, se había visto obligada a formular denuncia contra el padre de sus hijos por incumplimiento de su obligación de prestar alimento a los menores, encontrándose con la paradójica situación de que se procedió al archivo de las Diligencias Previas a que dio lugar su denuncia por no existir resolución judicial alguna que estableciera la obligación del padre de prestar alimentos a sus tres hijos, quienes, obviamente, y como antes dijimos, vivían y lo habían hecho siempre con su madre desde que el padre abandonara el hogar conyugal, siendo alimentados exclusivamente por ella.

En esta ocasión anterior a la que arriba nos referimos, la Fiscalía, tras comprobar que la última resolución adoptada era de 22 de Octubre de 2010, nos significó que *"Por todo lo anterior, dados los pocos datos que constan en esta Fiscalía y a la vista de la información ofrecida en su oficio sobre el retraso el procedimiento y la situación de los tres menores, en cumplimiento de la misión de velar por los intereses de éstos que legalmente tiene asignada el Ministerio Fiscal, se procede por la Fiscal Coordinadora del Servicio de Matrimonial a elaborar en el día de la fecha (24 de Octubre de 2011) un escrito dirigido a dicho Juzgado, exhortándolo para el rápido señalamiento del juicio oral"*.

Su iniciativa propició la reactivación de un procedimiento que estaba paralizado, pero la interesada volvió a dirigirse a nosotros porque aún no se había adoptado en relación con la situación de sus menores hijos medida alguna, y aunque ello podía ser debido a que la representación procesal de la interesada parece que no solicitó la adopción de medidas provisionales y tendrían las medidas que acordarse en la sentencia de divorcio, había transcurrido plazo más que suficiente –recordemos que los autos eran del año 2009- para que se procediera de una vez al dictado de la misma.

A mayor abundamiento, si la situación de nuestra remitente era verdaderamente angustiosa la primera vez que nos dirigimos a la Fiscalía, en esta ocasión lo era aún más: estaba a punto de ser lanzada, en unión de sus tres menores hijos, de la vivienda que habitaba, al no haber podido hacer frente a la hipoteca que pesaba sobre la misma, de la que su todavía esposo se desentendió cuando la abandonó.

Pues bien, la Fiscalía nos envió el mismo informe que ya nos había remitido en la queja anterior, de la que había transcurrido tiempo más que suficiente y sin que se hubiera resuelto el problema que se planteaba en la misma, lo que motivó que tuviéramos que recordarle que lo que le pedíamos era un nuevo informe sobre la evolución sufrida por el procedimiento desde que se nos envió el primero, ya que, según la afectada, seguía siendo la misma: *“lo que, en definitiva, debemos recibir de esa Fiscalía es un informe actualizado de la situación procesal de dicho divorcio, iniciado ya hace más de tres años y en el que están presentes una mujer-madre desamparada y sus tres menores hijos”*.

En el momento en que redactamos este informe aún no hemos recibido respuesta al respecto.

Lo verdaderamente curioso es que nos ha sucedido exactamente lo mismo en la **queja 12/2865**, afectante al mismo órgano jurisdiccional, el **Juzgado Mixto nº 2 de La Palma del Condado**, ante el que se seguía la ejecución de una sentencia sobre daños constructivos, que la recalcitrancia de quien estaba obligado a repararlos, según la interesada, estaba provocando retrasos sin cuento, con la aquiescencia “fáctica” de un juzgado colapsado y, al parecer, sin solución, ya que la última actuación judicial habida era una resolución dictada a principios de año contra la que se formuló recurso que meses después seguía sin ser resuelto, asunto respecto del que ya habíamos intervenido y sobre el que si volvíamos a hacerlo no era sólo porque se trataba de un procedimiento que empezó en el año 2006 y aún no había concluido, sino porque quien se dirigía a nosotros contaba ya con ochenta y un años y temía irse de este mundo antes de que acabar.

Como decíamos al principio del comentario, la Fiscalía no nos enviaba nuevo informe al respecto, como ocurría en el caso anterior, sino que nos recordaba que ya se nos había remitido un informe –que correspondía a la queja anterior de nuestra remitente-, lo que nos obligó a dirigirnos de nuevo a la Fiscalía recordándole que dicho informe se elaboró en Noviembre de 2011, habiendo transcurrido ya un año del mismo, y que, por tanto, lo que le requeríamos era un nuevo informe para saber cómo había evolucionado el procedimiento y qué podría hacerse, en su caso, para superar tan reiteradas dilaciones.

Tampoco en este caso hemos recibido contestación al finalizar el ejercicio que estamos comentando.

Con referencia a la provincia de **Jaén**, slo es destacable lo acaecido en la **queja 12/866**, en la que el interesado decía formar parte de un numerosísimo grupo de personas que fueron objeto de presunta estafa por parte de los integrantes de una empresa en la campaña de aceituna correspondiente al ejercicio 2001-2002, y que, por ello, constaba

como perjudicado en el procedimiento penal que se seguía desde entonces contra dieciséis imputados ante el **Juzgado de Instrucción nº 2 de Martos**.

El interesado se quejaba de que hubiera transcurrido tantísimo tiempo sin que se tuviera noticia ni del estado del procedimiento ni sobre las previsiones existentes en cuanto a su conclusión, y aunque manifestaba ignorar el número identificativo de la referida causa, confiando en que sus especiales características facilitarían la localización de la misma procedimos a admitir su queja.

Por la información que recibimos se pudo saber, en primer lugar, que se trataba de un Procedimiento Abreviado cuyo número se nos facilitaba, dato del que nuestro remitente no disponía. Por lo demás, y como ya colegíamos, nos decía la Fiscalía que se trataba de un procedimiento en el que el Ministerio Fiscal formuló escrito de acusación el 23 de Julio de 2010, procediéndose posteriormente a dictar por el Juzgado el auto de apertura de juicio oral y posteriormente providencia acordando dar traslado a los acusados para presentar los respectivos escritos de defensa, siendo éste el tramite procesal en el que nos encontrábamos todavía.

Ello obedecía a que la citada providencia acordó conceder a los acusados el plazo sucesivo de un mes para presentar dicho escrito de defensa, apoyándose dicha decisión tanto en la complejidad del asunto y en que la voluminosidad de las actuaciones imposibilitaba el traslado de las mismas a las defensas mediante fotocopias.

En definitiva, en el momento en que se nos informaba quedaba por presentar escrito de defensa a la mitad de los acusados, lo que supondría que la remisión de las actuaciones a la Audiencia Provincial de Jaén para señalamiento y celebración del oportuno Juicio Oral tendría lugar aproximadamente, según preveía el juzgado instructor, a final de año, a la vista de lo cual pudo considerarse resuelta la presente queja, pues no había nada más que se pudiera hacer, tras conocer el estado de las actuaciones.

Se refieren a la provincia de **Málaga** las quejas que a continuación se relacionan. En la primera de ellas, **queja 12/48**, la interesada nos decía que mediante Auto de fecha 16 de Noviembre de 2007 fue emplazada a personarse como codemandada en el procedimiento ordinario que desde el año 2005 se seguía ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Estepona**, en el que finalmente el juicio no tuvo lugar por llegar la parte actora a un acuerdo con la demandada principal en la vista previa, celebrada el 24 de Julio de 2008.

El Juzgado dictó sentencia de 31 de Julio de 2008 homologando la transacción acordada y condenando a determinada persona al pago de las costas causadas a la interesada. Tras efectuarse la tasación de las costas causadas, la misma fue impugnada por excesivas por la representación del condenado al pago de las mismas, mediante escrito de fecha 16 de Diciembre de 2008, fecha ésta a partir de la cual no parecía haber habido actuación judicial alguna.

Por tanto, habían transcurrido tres años desde entonces y cinco desde que la interesada se viera obligada a personarse en el referido pleito, y la actividad judicial se encontraba paralizada en orden a la conclusión del asunto y al consiguiente restablecimiento económico de quien a nosotros se dirigía.

Admitida a trámite su queja, en contestación a nuestra petición el Ministerio Fiscal nos aseguró que, solicitada información sobre el citado procedimiento al órgano judicial en cuestión, le fue remitido un informe provisional en el que aparecía el cronograma

procesal según la base de datos informática, indicándose que el procedimiento se encontraba en la fase de archivo desde el 8 de Marzo de 2011.

Tras ello, fue enviado el procedimiento completo, pudiéndose comprobar al examinarlo que *“en dicho procedimiento no quedaba pendiente actuación procesal alguna, sin alcanzar a comprender el motivo por el que se manifestaba que desde el año 2008 no se había realizado actuación procesal alguna, dado que fue verificado en el citado examen que, sin ir más lejos, la resolución acordando el archivo de la causa fue notificada a la procuradora de quien acudía en queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz”*.

Así las cosas, dimos traslado a la promotora de la queja de cuanto antecede, indicándole que lo que parecía proceder era que se pusiese en contacto con la procuradora y aclarara lo ocurrido. Por nuestra parte, y a la vista de lo anterior, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Se quejaba la presentadora de la **queja 12/177** de la ausencia de noticias respecto de lo ocurrido con la denuncia que interpuso con fecha 2 de Abril de 2011 ante el **Juzgado de Instrucción nº 1 de Marbella (antiguo Mixto nº 1)** por presunto delito de apropiación indebida y malos tratos en la persona de su padre, en relación con lo que, tras admitirla, solicitamos de la Fiscalía de Área de Marbella información sobre la situación del procedimiento a que dicha denuncia tendría que haber dado lugar.

De la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que el citado Juzgado remitió las Diligencias a cuya formación dio lugar la referida denuncia al Juzgado Decano para su reparto, recayendo en el **Juzgado de Instrucción nº 2 de Marbella**, que incoó las oportunas Diligencias Previas en las que libró oficio a la Policía Nacional a fin de que procedieran a realizar gestiones tendentes al esclarecimiento de los hechos.

Una vez recibido el oficio de la Policía Nacional, y a la vista del mismo, el Juzgado acordó el sobreseimiento provisional de las actuaciones, por lo que el procedimiento por el que nos interesábamos se encontraba archivado, y así se lo hicimos saber a nuestra reclamante, a la que indicamos igualmente que ello no obstaba para que, si se aportaran nuevas pruebas que así lo aconsejara, las actuaciones podían ser reabiertas.

En otro orden de cosas, le significamos que si no le hubiera sido notificado el auto de archivo y quisiera tenerlo en su poder y/o recurrirlo, podría personarse en el citado Juzgado y solicitar su notificación.

En la **queja 12/2056**, el impago de dos mensualidades que en concepto de alimentos estaba obligado a abonar el ex marido de la interesada motivó que la misma solicitara del **Juzgado de Primera Instancia nº 5 de Málaga**, ante el que se seguía procedimiento de Medidas Provisionales desde el año 2010, la ejecución forzosa de las mismas, dando lugar a que se despachara ejecución mediante Auto de fecha 11 de Marzo de 2011, por medio del que se requirió al ejecutado para que hiciera frente al pago de lo debido, dictándose Decreto de igual fecha por medio del que, acordando, conforme solicitaba la ejecutante, se le embargara las percepciones que recibiera por cualquier concepto de la entidad mercantil para la que prestaba servicios.

Un año después, aún no se había conseguido resultado alguno, no entendiendo la interesada la dificultad habida *“sabiéndose que mi ex marido tiene nómina y la empresa en que trabaja”*.

Pues bien, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que el 2 de Junio de 2011, por Diligencia de Ordenación del Secretario del Juzgado se acordó

librar nuevo oficio a la empresa donde el ejecutado trabajaba a los efectos del Decreto de 18 de Marzo de 2011, el 22 de Diciembre se comunicó que la misma no había efectuado ningún ingreso y el 18 de Enero de 2012 se acordó apercibirla de desobediencia, comunicando la empresa que el ejecutado se había trasladado a otra localidad, de la que aportaba dirección para proceder al embargo, consiguiéndose el cobro a través de embargo con fecha de finales del pasado mes de Abril del mismo año.

Resuelto el problema pues, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Nos exponía el promotor de la **queja 12/2311** que ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Coín** se habían seguido, a su instancia y contra una entidad mercantil y dos más, los autos de Juicio Ordinario sobre daños producidos por defectos constructivos nº.../06, en los que, cuatro años después, se dictó sentencia de fecha 20 de Julio de 2010 estimatoria de la demanda.

En consonancia con el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda y el dictado de la sentencia, la notificación de la misma se prolongó hasta el punto de que, recurrida que fue por los condenados, no fueron elevados los autos a la Audiencia Provincial de Málaga hasta el año 2011, formándose el Rollo .../2011 de su Sección 5ª.

Pero para completar el cuadro de retrasos padecidos, aseguraba el interesado que la fecha que había sido señalada para la vista por la Sala era la del 22 de Abril del año 2013, no alcanzando a comprender cómo un asunto podía tardar en resolverse siete años, sin contar –no quería ni pensarlo- lo que le quedaría en fase de ejecución de sentencia, mientras que el deterioro de su vivienda, que fue lo que motivó la presentación de la demanda, se agravaba hasta la ruina cada día que pasaba.

A la vista de la situación descrita debíamos proceder a la admisión de la queja, pese a las escasas posibilidades –la fecha de señalamiento ya estaba hecha- de que sirviera para algo más que para poner de manifiesto la extraordinaria dilación padecida.

Y como podíamos esperar, lo único que nos decía la Fiscalía era que en la Audiencia el asunto no había tenido otro retraso que el del señalamiento, para el que se había seguido el orden riguroso de entrada en la Sección, aunque consideraba *“lógica la queja, ya que la pendencia de asuntos en la secciones civiles de Málaga se encuentra cercana a los dieciocho meses, habiéndose solicitado refuerzos de Magistrados y funcionarios para paliarla sin que hasta la fecha hayan sido atendidas las peticiones al efecto de la Junta de Magistrados”*.

La propia Sala, al informar detalladamente sobre la tramitación del asunto a la Fiscalía, significaba que el procedimiento en cuestión tuvo entrada en su sede el 24 de Octubre de 2011 y tras la subsanación de un defecto en la personación de la parte apelante y aportación relativa a la tasa judicial y CD remitidos por el Juzgado, el 17 del siguiente mes se acordó pasar las actuaciones al ponente para resolver acerca de las pruebas solicitadas, que, al parecer, fueron desestimadas, quedando las actuaciones pendientes de señalar día para la votación y fallo, acordándose el 14 de Marzo de 2012 el señalamiento para el 22 de Abril de 2013, señalamiento que, según la Sala, se encontraba acordado dentro de los parámetros de tiempo seguidos en la misma para dichos actos, de entre 12 y 18 meses desde la fecha en que el trámite queda concluso para tal fin, y que ello era debido a la entrada cada vez más elevada de recursos, cuyo número en el segundo trimestre del año en curso ascendió a 511.

Por nuestra parte, solo nos cabía informar al interesado de lo anterior, de lo dispuesto al respecto en el artículo 15 de nuestra ley reguladora y de nuestra intención de

poner de manifiesto la situación de su asunto en concreto y de la Sala en general en nuestro próximo Informe Anual, como acabamos de hacer.

De origen centroeuropeo pero residente en España desde hacía más de una década, el promotor de la **queja 12/3943** nos significaba que *“no entiendo el funcionamiento de nuestra Justicia porque hace tres meses que mi abogado solicitó del Juzgado la adjudicación de un bien y el Juzgado aún no ha resuelto”*. Con más detalle, resultaba que ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 1 de Marbella** (Antiguo Mixto nº 2) se seguían a su instancia y desde el año 2009 unos autos de ejecución de títulos judiciales dimanantes de un procedimiento ordinario del año anterior.

Tras un largo proceso de ejecución que ya iba para tres años, en Abril de 2012 se había declarado desierta la subasta del inmueble embargado al ejecutado, celebrada ese día en las referidas actuaciones.

El mismo día la representación procesal del interesado solicitó al Juzgado la adjudicación del inmueble, constituyendo el objeto de su queja el hecho de que más de tres meses después no se hubiera dado respuesta alguna a la referida solicitud.

Pues bien, admitida la queja, de la información remitida por la Fiscalía de Área de Marbella se desprendía que *“examinadas las actuaciones de referencia se aprecia que tras la petición de adjudicación del bien por parte del quejoso, se ha procedido a la tasación de las costas del procedimiento e intereses, a cuyo efecto se ha requerido a la parte para que presente la documentación pertinente a los efectos de realizar la misma y una vez aportada se procederá a dicha tasación. No apreciamos dilación en el proceso de ejecución más allá de la carga de trabajo que soportan los Juzgados de Marbella y el tiempo invertido en los obligados traslados a las partes”*.

Así se lo hicimos saber a nuestro remitente, aclarándole que aunque, lógicamente, no compartiéramos la apreciación de Fiscalía sobre la ausencia de retrasos indebidos teniendo en cuenta que la ejecución se inició hacía tres años, esperábamos que, ya metidos en el trámite de tasación de costas, todo fuera más rápido y se le adjudicara pronto el inmueble, y que si transcurrido un tiempo prudencial no se resolviera el asunto, podía volver a escribir y de nuevo nos dirigiríamos a la Fiscalía.

Es la provincia de **Sevilla**, por razones obvias –es la de mayor población y abundancia de órganos judiciales-, la que viene siendo objeto de un mayor número de quejas de esta naturaleza. A la misma corresponden las quejas que a continuación se comentan, como la **queja 12/153**, cuya promotora nos exponía que el día 24 de Agosto de 2009 se vio impelida a denunciar a su ex marido por impago de pensión de alimentos para sus menores hijos, dando su denuncia lugar a que se incoaran Diligencias Previas del **Juzgado de Instrucción nº 4 de Sevilla**, luego transformadas en Procedimiento Abreviado.

Mientras tanto, el procedimiento de ejecución de sentencia derivado de la de separación, que también se seguía por idéntico motivo –el impago de la pensión- ante el Juzgado de Familia se suspendió por pendencia penal y, por otro lado, se seguía en su contra un procedimiento ejecutivo al no haber podido hacer frente a pagos pendientes en virtud del que podía perder la vivienda donde vivía con los menores, pese a que el padre de los mismos debía una cantidad que rondaba los 17.000 euros, con los que podría hacer frente a la deuda que pesaba sobre la vivienda.

Por tanto, por una parte el procedimiento de ejecución de sentencia de separación se encontraba suspendido por la pendencia penal, y, por otra, el procedimiento

penal llevaba instruyéndose desde el mes de Agosto de 2009, sin que se le hubiera puesto fin aún.

A ese respecto, la última notificación que la representación procesal de la interesada había recibido del Juzgado de Instrucción había sido una Diligencia de Ordenación de la Secretaría Judicial, de hacía meses, dando traslado del escrito de defensa y “entrega de copias para su remisión penal”, sin ulterior noticia al respecto, excepto las obtenidas por averiguaciones personales de que el asunto podría encontrarse en el **Juzgado de lo Penal nº 1 de Sevilla**.

El caso era que habían transcurrido dos años y medio desde que presentó la denuncia y aún carecía de fecha de juicio, siendo su situación, que no sólo le afectaba a ella sino a sus dos hijos, de tan sólo 13 y 9 años de edad, absolutamente desesperada, por lo que la queja había de ser admitida.

A través de la respuesta remitida se pudo saber, en primer lugar, que el procedimiento, transformado ya en Asunto Penal había correspondido, en efecto, al Juzgado de lo Penal nº 1, encontrándose el juicio señalado ya para el 8 de Octubre de 2012.

“No obstante ello –nos significaba nuestra informante- se ha dirigido por esta Fiscal Jefe escrito al titular del Juzgado por si fuera posible, dados los argumentos expuestos por la perjudicada, y ante alguna suspensión previa que pueda existir en el calendario de señalamientos de ese Juzgado, modificar y adelantar la fecha del juicio previsto”.

Con la seguridad, por una parte, de que el juicio, aunque para lejana fecha, ya se encontraba señalado, y en la confianza de que la petición efectuada por la propia Fiscal Jefe a nuestra instancia pudiera hacerse efectiva, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Promovía la **queja 12/817** un hijo en nombre de sus ya muy mayores padres, que interpusieron el día 15 de Noviembre del año 2011 denuncia contra un vecino que, según aseguraba nuestro remitente, les hacía la vida imposible, causándoles molestias, insultándoles e incluso amenazándoles, lo que les tenía sumidos en una situación de permanente temor.

La denuncia se había formulado ante el Juzgado de Guardia, que el día en que se interpuso era del de Instrucción nº 1 de Sevilla. Ante la ausencia de noticias, nuestro remitente se personó en el Juzgado, donde le indicaron que había sido repartida al **Juzgado de Instrucción nº 12 de Sevilla**, pero pese a que habían transcurrido más de tres meses desde entonces, aún no habían recibido notificación judicial alguna al respecto, lo que les causaba honda preocupación al desconocer el destino de su denuncia.

Admitida la queja, de la información que nos remitió el Ministerio Fiscal se desprendía que si bien la causa tuvo, en efecto, entrada en el Juzgado de Instrucción nº 12 de Sevilla en Noviembre del año anterior, se remitió de nuevo al número 1 por entender que era el competente.

No existiendo acuerdo entre ambos juzgados en cuanto a quién debía hacerse cargo de la causa, se planteó cuestión de competencia ante el Juzgado Decano de los de Sevilla, que resolvió con fecha 1 de Febrero del año siguiente acordando que el competente para conocer era el **Juzgado de Instrucción nº 1 de Sevilla**, donde se tramitaba como Juicio de Faltas, cuyo número nos facilitaron y del que dimos traslado a nuestro remitente

como referencia que debían dar sus padres si querían obtener información complementaria al respecto, caso de que todavía no les hubiera llegado aún notificación alguna en relación con el mismo.

La interesada en la **queja 12/1162** nos decía tener la poca fortuna de que todos los procedimientos que se habían ido derivando de su situación de ruptura matrimonial, presuntos malos tratos incluidos, se siguieran ante el único juzgado de Cazalla de la Sierra, cuyo edificio judicial se encuentra en un pésimo estado próximo a la ruina, con cúmulo de asuntos y escaso personal, todo lo cual contribuye a que marche mal no sólo para nuestra remitente sino para todos cuantos se ven obligados a acudir allí.

En el caso de la interesada, ya había tramitado a su instancia quejas anteriores sobre asuntos demorados del orden penal, pero en esta ocasión se trataba de dos ejecuciones derivadas de su ruptura: la liquidación de la sociedad de gananciales y el impago de la pensión compensatoria a que su ex marido venía obligado, no avanzando ninguno de los dos procedimientos.

No cabía duda de que la (doble) queja había de ser admitida, con independencia de que supusiera un punto de inflexión o no al avance de sendos procedimientos si el juzgado se encontraba en el desesperado estado en que parece estar.

Pues bien, del informe que nos fue remitido por el Ministerio Fiscal se desprendió, en cuanto al segundo asunto, que la demanda, presentada en efecto en Noviembre de 2011, dio lugar a la incoación del procedimiento de Ejecución de Títulos Judiciales en el que por Auto de fecha 2 de Mayo de 2012 se ordenaba despachar ejecución contra el ejecutado por la cantidad reclamada, constando Decreto de igual fecha por el que se declararon embargados bienes del ejecutado suficientes para cubrir la cantidad reclamada.

Igualmente nos significaba la Fiscalía que se había acordado impulsar el referido procedimiento al no constar notificación de dichas resoluciones a la parte demandada y requerir nuevamente informe sobre el estado de los autos de Formación de Inventario –el otro asunto por el que nos interesábamos–, reacción por parte de la Fiscalía que, confiando en que sirviera para reactivar los procedimientos, nos permitió concluir nuestra intervención.

La ausencia de dictado de sentencia en el procedimiento que afectaba a la entidad mercantil interesada en la **queja 12/1342** motivó que, una vez admitida, nos dirigiéramos a la Fiscal Jefe Provincial de Sevilla interesando su investigación del asunto, seguido ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 12 de Sevilla**, ya que el mismo había quedado visto para sentencia el 30 de Abril de 2010, es decir, casi dos años antes que se dirigieran a nosotros, a principios de Marzo del año que comentamos.

En el informe recibido se constató que la sentencia fue dictada el 11 de Abril de 2012, poco después de que admitiéramos la queja, por lo que, pese a haberse producido su dictado dos años después de que el juicio estuviera visto para ello, y dado que el problema que llevó a nuestro remitente a dirigirse a nosotros había quedado positivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Pese a que, vistas las circunstancias en presencia poco íbamos a conseguir, no teníamos más remedio que proceder a la admisión de la **queja 12/1515**, aunque solo fuera para llamar la atención sobre el caso que nos presentaban, un juicio penal por muerte en accidente laboral del hijo de la interesada, que se había producido hacía la friolera de seis años, sin que todavía se hubiera celebrado el juicio oral, que se había suspendido en varias ocasiones, asegurándonos nuestra remitente que tanto ella como su marido se encontraban

en tratamiento psiquiátrico, que cada vez que recibían una citación judicial se agudizaba su depresión, y más aún cuando una vez hechos a la idea se les avisaba de que el juicio se posponía una vez más.

En efecto, se trataba de la muerte de un joven, el hijo de nuestra remitente, cuando solo contaba con 22 años, en accidente laboral el día 24 de Marzo de 2006, incoándose las correspondientes Diligencias Previas seguidas ante el **Juzgado de Instrucción nº 8 de Sevilla** que tres años después se convirtieron en Procedimiento Abreviado, que, dos años después, se elevó al **Juzgado de lo Penal nº 7 de Sevilla**.

Tras padecer, pues, una instrucción que había durado aproximadamente cinco años, y una vez elevadas las actuaciones al Juzgado de lo Penal referido, se señaló por fin fecha para el juicio oral para Noviembre del año 2011, pero se tuvo que posponer por enfermedad de uno de los abogados. La segunda citación, señalada para el 17 de Febrero del año 2012, se pospuso por motivo similar, y cuando la interesada y su esposo formularon la queja habían recibido nueva citación para el próximo 13 de Julio, ocho meses después de la primera y más de seis años después de la muerte de su hijo, por lo que se dirigían a esta Defensoría no solo para expresar su desesperación por la demora sufrida sino porque desconfiaban de que la próxima vez no volviera a ocurrir lo que ya había sucedido en las dos ocasiones anteriores.

Admitida la queja, el informe recibido desde la Fiscalía de Sevilla era parejo a nuestro planteamiento inicial: se nos significaba que *“por esta Fiscalía se toma nota de la problemática personal expuesta derivada de las suspensiones del juicio oral pendiente, sobre las que no hay ningún dato relativo a su falta de motivación o adecuación, habiendo de estar al momento del nuevo señalamiento para resolver si es posible o no la celebración del juicio con garantías de defensa para todas las partes personadas”*.

Esperando que dicha toma de conocimiento por parte de la Fiscalía de la problemática que le trasladábamos contribuyera a que no volviera a producirse una nueva suspensión de la celebración de la retrasada vista, dimos por concluida nuestra intervención.

La promotora de la **queja 12/2447** nos explicaba que ante el **Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2 de Carmona** se seguía, a su instancia, Juicio Verbal sobre Desahucio por falta de pago en el que, tras esperar todo un año al señalamiento y celebración del juicio, parecía que iba a ser suspendido *sine día* porque el Juzgado no había podido notificar a los demandados la citación para el mismo.

Aseguraba la interesada que, sin embargo, mediante escrito presentado por su representación procesal cuatro meses atrás, en Enero de 2012, se facilitó al Juzgado la dirección exacta en la que podían los demandados ser notificados, por lo que, disponiendo el Juzgado de dicha información, no alcanzaba a comprender la imposibilidad de notificar la citación a un juicio cuya conclusión no parecía que fuera a llegar nunca, con los consiguientes perjuicios económicos que dicha dilación le estaba ocasionando.

Admitida su queja, de la información remitida por el Ministerio Fiscal se desprendió que ya se había procedido a señalar vista para el mes de Octubre, estribando la causa del retraso en el referido problema con el domicilio de los demandados que, una vez superado, había posibilitado el señalamiento de juicio.

2. 1. 2. Insuficiencia de medios materiales y personales: los Juzgados de Utrera y de Sanlúcar la Mayor.

En la **queja 12/816**, la interesada nos exponía los graves retrasos que afectaban a sendos procedimientos, ambos seguidos ante el **Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Utrera**, tanto el de separación matrimonial, en el que solicitada la ejecución de la sentencia no se había efectuado gestión positiva alguna al respecto, como el que había derivado de la denuncia que ante la absoluta dejación de la obligación del padre de las menores respecto del abono de su pensión de alimentos, se vio impelida a presentar contra el mismo.

Del informe remitido por el Ministerio Fiscal, una vez admitida la doble queja, se desprendió la absoluta realidad de la misma, explicándonos pormenorizadamente las causas del retraso, que radicaban en múltiples factores que iban desde una desproporción entre el volumen de trabajo que se asumía y el escaso personal que había de hacerse cargo del mismo, con el problema añadido de que en el referido Juzgado había que dar preferencia a los asuntos relacionados con violencia contra la mujer, siendo la situación tan grave que desde la propia Fiscalía se había dado cuenta al Consejo General del Poder Judicial, a la Audiencia Provincial de Sevilla y al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

No obstante, nos aseguraban que desde el Juzgado se hacía lo que se podía y que tratarían de tramitar los expedientes que afectaban a nuestra remitente en el plazo más breve que les fuera posible, aunque no podían alterar el orden establecido legalmente de prioridad de determinadas materias y el orden cronológico de entrada de asuntos.

Afectante al mismo órgano jurisdiccional, el hijo del promotor de la **queja 12/2462** había fallecido cinco años atrás en accidente de circulación. Al respecto se incoaron Diligencias Previas que posteriormente se convirtieron en Juicio de Faltas que se siguió desde dicha fecha ante el **Juzgado Mixto nº 2 de Utrera** hasta que se procedió a su archivo en Julio de 2008.

Hasta el 1 de Septiembre de 2010 no se dictó título ejecutivo, pese a que se había solicitado más de tres años antes. El 4 de Noviembre de 2010 el interesado, a través de su representación procesal, se vio obligado, al no haber conseguido respuesta de la Compañía de Seguros, a presentar demanda civil, que desde entonces se seguía ante el mismo Juzgado.

Pero cuando el interesado se decidió a formular su queja la referida demanda ni siquiera había sido admitida a trámite, pese a que había transcurrido año y medio desde que se presentara, extraordinaria dilación, tanto en la primera como en la segunda fase del procedimiento a que dio lugar la muerte de su hijo, que ya se remontaba a seis años atrás, que venía suponiendo para el interesado y para su esposa, ambos en tratamiento médico desde que aquél falleciera, un auténtico calvario, habiéndoles significado el facultativo que les atendía que sólo la liquidación del asunto podría hacer que remontaran su inacabado duelo.

Admitida la queja, el informe que nos fue remitido por la Fiscalía de Área de Dos Hermanas, a la que pertenecía el órgano judicial objeto de la misma, resultó demoledor: “*en Utrera no hay tutela judicial efectiva*”, nos decía basándose en el aún más demoledor informe realizado por la Secretaria Judicial del Juzgado, que reconocía estar empezando a tramitar demandas del 2010, advirtiendo que sobre la que solicitábamos informe (que era de ese año) ni siquiera le había tocado aún.

Proseguía nuestro informante manifestándonos su más absoluto pesar por la situación en la que se encontraban los Juzgados de Utrera, de la que nos aseguraba haber dado cuenta al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a la Audiencia Provincial de Sevilla y al Consejo General del Poder Judicial *“por considerar que se está vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva que nuestra constitución reconoce a todo ciudadano”*.

A dicha conclusión se llegaba, como antes decíamos, tras valorar la información que ofrecía el propio Juzgado afectado, que reconocía que el procedimiento objeto de la queja no estaba ni siquiera incoado porque era tal el retraso que padecía que eran dos años los que se estaba tardando en incoar la demandas, por lo que en esos momentos se estaban admitiendo a trámite las del año 2010 y haciéndose por orden cronológico.

Así, nos decían que respecto de todo el partido judicial de Utrera problemas endémicos de falta de medios personales y materiales estaban en el origen de estas disfunciones, y especialmente en lo que concernía al Juzgado nº 2 a ellos se añadía la circunstancia de tener que compatibilizar sus tareas habituales con las de violencia sobre la mujer, estando obligados por ley a priorizar sobre las demás las actuaciones relacionadas con dicha materia.

Es por ello que terminaran significándonos que *“el asunto referido a la correspondiente reclamación será debidamente tramitado cuando llegue su turno y que haremos todo lo que esté a nuestro alcance para evitar estos retrasos y dilaciones indebidas que se viene sufriendo en esta sede judicial de forma constante y que acarrear graves perjuicios no sólo a los justiciables, sino también a los profesionales, pero todo ello debido a lo remarcado anteriormente y a las graves circunstancias que se viven aquí”*.

A la vista de lo anterior, tuvimos que dar traslado al interesado de cuanto antecede, significándole que por nuestra parte, y una vez facilitada la misma, debíamos dar por finalizadas nuestras actuaciones ya que en lo relativo a quejas que afecten a la Administración de Justicia, el artículo 15 de nuestra Ley Reguladora nos impide llevar a cabo de forma directa investigaciones al respecto, debiendo esta Institución, a tenor de dicho precepto, dar traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, conforme se había procedido, o al Consejo General del Poder Judicial, ante el que, en este caso concreto, la propia Fiscalía había procedido a dar cuenta de los hechos.

No obstante, también le informamos de que el artículo 121 de la Constitución dispone que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley, por lo que si considera que, en presencia de la situación descrita, le asistía el derecho antes mencionado, le aconsejábamos que consultara con su abogado sobre las vías existentes para hacerlo efectivo, ya que esta Institución no podía en estos casos suplir su legitimación al respecto.

Con independencia de lo anterior –seguíamos informándole-, además de que daríamos cuenta de la situación en que se encontraba el Juzgado objeto de su queja en el Informe Anual, tal como estamos haciendo, habíamos decidido iniciar actuación de oficio frente a la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía poniendo de manifiesto ante la misma la grave situación padecida por los órganos jurisdiccionales del partido judicial de Utrera y reclamando soluciones al respecto, con base en quejas como la suya, en las de profesionales ejercientes en dicho partido que ya nos estaban llegando con similar contenido y en la confirmación que de las mismas nos venía efectuando la propia Fiscalía de Área.

De entre estas quejas que, como acabamos de referir, empezaron a llegarnos procedentes no ya de ciudadanos afectados por la lentitud de los procedimientos que protagonizaban sino de los propios profesionales del Derecho ejercientes en el referido partido, que nos planteaban idénticas situaciones concernientes a sus clientes, tanto la **queja 12/3144** como la **queja 12/3921** eran promovidas por sendos abogados en ejercicio en el citado partido judicial, que denunciaban la situación de los Juzgados y reclamaban una visita a los mismos para comprobarlo con nuestros propios ojos, visita que realizamos, sosteniendo una entrevista con diversos operadores jurídicos del partido judicial de Utrera.

Tras ello, ante la acumulación de las mencionadas quejas planteadas por particulares, las formuladas por los profesionales del derecho, y en base a los propios informes recibidos desde la Fiscalía de Área de Dos Hermanas confirmando la realidad de las mismas, ante, finalmente, el resultado de la visita efectuada a su sede judicial a la que acabamos de referirnos, decidimos incoar expediente de oficio, que dio lugar a la apertura de la **queja 12/3408**, sobre la situación de colapso judicial que se viene padeciendo en los juzgados pertenecientes al Partido Judicial de Utrera, conforme al contenido del escrito de petición de informe que finalmente enviamos al Secretario General para la Justicia de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía, tramitándose la presente queja de manera conjunta con la de oficio y comprometiéndonos a darle al interesado noticias de lo que en la misma se nos dijera. Procedemos a transcribir a continuación la petición de informe al respecto que, como acabamos de decir, fue remitida al Departamento de Justicia de la Junta de Andalucía:

“Desde hace varios años venimos asistiendo con creciente preocupación al progresivo deterioro de la situación afectante a los órganos jurisdiccionales del partido judicial de Utrera.

Ya en el año 2008 nos dirigimos a la entonces Consejería de Justicia y Administración Pública poniendo de manifiesto la difícil situación que en ese momento se vivía, que parecía obedecer al considerable aumento de la población que compone el partido judicial, que se extiende a otras localidades con poblaciones muy numerosas, al aumento de la litigiosidad y a la nueva adscripción de competencias, entre las que se destacaba la concerniente a la violencia sobre la mujer, atribuida al número 2, todo ello en contraste con la misma composición de la planta judicial y del número de funcionarios que la servían en los últimos veinte años.

Ello nos movió a reclamar la creación de un cuarto juzgado, y aunque por parte de la Consejería en un principio sólo se nos garantizó que se estaría alerta sobre la evolución futura a través de un seguimiento de las cargas de trabajo de los tres juzgados entonces existentes, el caso es que finalmente, un par de años después, se terminó por materializar la creación del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 4 de Utrera.

Si dicha circunstancia tendría que haber propiciado la mejora de la situación que nos llevó a dirigirnos a esa Consejería cuatro años atrás, desafortunadamente nada más lejos de la realidad, pues seguimos siendo receptores de numerosas quejas de ciudadanos que ponen de manifiesto que lejos de mejorar, ha empeorado, pues, excepto el Juzgado nº 4, que parece resolver en plazos adecuados, el contenido de las mismas, confirmado en los propios informes que al respecto la Fiscalía de Área nos envía, hace suponer que los Juzgados nº 1, nº 2, y nº 3 padecen un auténtico colapso, especialmente el segundo de ellos, muy probablemente debido a que compatibiliza sus

funciones habituales con las de violencia sobre la mujer, teniendo, además, que priorizar sobre las demás cualquier actuación relacionada con esta materia.

Los profesionales del Derecho que allí ejercen, abogados y procuradores, también han sido, bien en nombre de sus clientes y en procedimientos concretos, bien a título personal, promotores de quejas en las que ponen de manifiesto el retraso generalizado que se vive en la tramitación de cualquier procedimiento, en muchos de los cuales las consecuencias de tan cuantiosos retrasos son especialmente desestabilizadoras, como ocurre en los de separación o divorcio, especialmente si hay menores implicados.

Podríamos poner todo tipo de ejemplos de entre los que hemos tenido la oportunidad de conocer: demandas presentadas en Octubre de 2009 que se han proveído en Diciembre de 2011, Diligencias Previas objeto de auto de archivo por prescripción –hecho que se produce cada vez con más frecuencia y que provoca en el justiciable una peligrosa frustración-, procedimientos extraviados, etcétera.

En uno de los últimos informes recibidos, desde el propio Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 2, y en relación con un procedimiento incoado a raíz del fallecimiento en accidente de circulación del hijo del promotor de la queja, asunto en el que se había tardado más de dos años en instruir la causa, que posteriormente fue sobreseída, y que después se tardó tres años en dictar título ejecutivo, se nos reconocía que, formulada demanda ejecutiva el 9 de Noviembre de 2010, el procedimiento aún no estaba proveído pues en estos momentos se estaban incoando las demandas del año 2010 y por riguroso turno de entrada, no habiendo correspondido aún hacerlo con la que era objeto de la queja.

*No es de extrañar, pues, que esta penosa situación haya sido paradigmáticamente corroborada por la Fiscal Jefe de Área de Dos Hermanas, que en dos expedientes de queja recientísimamente tramitados nos significa que **“nuevamente le manifiesto desde esta instancia nuestro más absoluto pesar por la situación en la que se encuentran los Juzgados de Utrera, del que ya se ha dado cuenta al Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a la Audiencia Provincial de Sevilla y al Consejo General del Poder Judicial por considerar que se está vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución reconoce a todo ciudadano.”***

En presencia de tal coyuntura, nos ha causado extrañeza que en la Memoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla correspondiente al año 2011 no se eleve por parte de la Comisión Mixta de Cooperación y Coordinación compuesta por esa Consejería y el Tribunal Superior propuesta alguna de creación de nuevos juzgados, pese a que el Tribunal Superior sí considere que habría que crear uno más en Alcalá de Guadaira y en Sanlúcar la Mayor (que tienen cuatro respectivamente), y dos más en Dos Hermanas, que ya tiene siete y servidos por Magistrados.

Sobre este punto, los profesionales que ejercen en Utrera establecen un agravio comparativo entre las dos localidades que no alcanzan a comprender, toda vez que la población de Dos Hermanas supera sólo a la de Utrera (partido judicial) en unos 30.000 habitantes.

Obviamente, la pretensión que se nos plantea de manera más clara es la de la creación de un quinto juzgado, e incluso la de un sexto, pero no teniendo más remedio que ser realistas en estos tiempos de crisis, la exigencia más inmediata, urgente e indispensable es la del refuerzo de la plantilla judicial en los tres juzgados colapsados.

En este sentido, aunque tenemos pleno conocimiento de que se han incorporado a tres de los juzgados utreranos un juez de refuerzo, respectivamente, que ejerce sus funciones junto con el juez titular, como la plantilla de tramitadores sigue siendo la misma, idéntica seguirá siendo la situación mientras que no se produzca un refuerzo parejo para Secretario/a como un aumento proporcional de funcionarios de tramitación que puedan dar salida al trabajo generado, que, obviamente, ha aumentado con el que realizan los jueces de refuerzo.

Como puede comprobarse, la situación que por diversos medios se nos ha puesto de manifiesto trasciende el problema individual y ha de afectar a toda la ciudadanía que se ve impelida a acudir a los órganos judiciales en cuestión, suponiendo una grave disfunción que en nada favorece a la credibilidad de la Justicia.

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, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de calidad de los servicios de la Administración de Justicia, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de esa Consejería, solicitamos nos informe sobre la realidad del problema expuesto y sus posibles soluciones, al objeto de poder también dar cuenta a la ciudadanía y a los operadores jurídicos que a nosotros se han dirigido.”.

Igualmente, nos dirigimos al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dándole traslado de dicho escrito, para su conocimiento y a los efectos que procedieran.

En contestación a nuestra petición de informe, en su momento recibimos desde la Viceconsejería de Justicia escrito del tenor literal siguiente:

“En respuesta a su solicitud de informe en relación con la Queja 12/3408, iniciada de oficio con objeto de conocer la situación que afecta a los órganos jurisdiccionales del partido judicial de Utrera, le traslado a continuación la información que respecto a este asunto nos ha remitido la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal sobre las principales actuaciones llevadas a cabo en relación a dicha situación, en particular, sobre las principales medidas llevadas a cabo en materia de personal:

** Los cuatro órganos judiciales del partido judicial de Utrera cuentan con las siguientes plantillas:*

- Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1: 7 funcionarios.*
- Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 2: 8 funcionarios.*

- Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3: 10 funcionarios.
- Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 4: 7 funcionarios.

Asimismo, el partido judicial de Utrera ha venido contando, ininterrumpidamente desde Julio de 2010, con dos funcionarios del Cuerpo de Tramitación del Servicio de Extensión Variable de la Audiencia Provincial de Sevilla, en los Juzgados núm. 1 y 2, para apoyar las funciones en dicho partido judicial, quedando en la actualidad uno adscrito al Juzgado núm. 2, por tener asignadas las competencias sobre violencia de género.

** El actual contexto de crisis económica ha provocado que desde el Estado se hayan aprobado medidas destinadas a un mayor control del déficit público para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y, por tanto, a ajustar el gasto público. Así, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, en su artículo 3, apartado 1 y 2 – apartados que tienen carácter básico- determina que a lo largo de 2012 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo en lo que se refiere exclusivamente a ciertos colectivos, entre los que no figura el personal al servicio de la Administración de Justicia. Por tanto, en virtud de la disponibilidad presupuestaria existente, aprobada por la Ley 18/2011, de 23 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012, no es posible proceder a un incremento de gastos de personal ni, consiguientemente, responder de forma positiva a la petición formulada.*

Paralelamente, la gestión de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública durante los últimos meses ha estado condicionada también por las medidas adoptadas en el Plan Económico Financiero de Reequilibrio 2012-2014, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de Mayo de 2012, en el Real Decreto-Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y en la Ley 3/2012, de 21 de Septiembre, de medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública, para el reequilibrio financiero de la Junta de Andalucía.

Estas disposiciones normativas establecieron, entre otras, medidas de profundo calado en las políticas y en la gestión del personal al servicio de las Administraciones Públicas en general, y de la Administración de Justicia en particular, que se están llevando a cabo desde el pasado mes de Julio y que determinarán también una mejora en la prestación de los servicios a los administrados.

El escenario económico y presupuestario conocido por todos condiciona irremediablemente la posibilidad de creación de nuevos órganos judiciales, tal y como se apunta en la Queja. No ha de extrañar, por tanto, que en la memoria del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla correspondiente al año 2011, no se haya elevado ninguna propuesta para la creación de nuevos juzgados, cuando no se han creado nuevos órganos judiciales en Andalucía desde el año 2010.

** Por otra parte, para el personal al servicio de la Administración de Justicia regulado en el artículo 470 de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de Julio, del Poder Judicial, se ha dictado la Orden JUS/615/2012, de 1 de Marzo, por la que*

se regula la duración de la jornada general de trabajo en cómputo anual y la de las jornadas en régimen de dedicación especial, que contempla en su artículo tercero que la duración mínima de la jornada de trabajo en la Administración de Justicia será de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual.

Por ello, la próxima aprobación de un nuevo calendario laboral conforme a lo dispuesto en el artículo 500.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, dando cumplimiento a la jornada de treinta y siete horas y media semanales supondrá un avance considerable en la mejora de prestación de los servicios al ciudadano y un importante impacto en la organización de la planta judicial en todo el territorio de Andalucía.

Además, la revisión y actualización de la aplicación informática de control horario y de gestión del procedimiento en materia de vacaciones, permisos y licencias del personal funcionario de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia (HERMES), redundará en la mejora de la gestión por parte de los servicios de personal y permitirá el mejor cumplimiento de las obligaciones y ejercicios de los derechos del personal de justicia.

** Por todo ello, ante la actual coyuntura económica restrictiva, el conjunto de medidas adoptadas para un mejor rendimiento de los medios humanos y materiales disponibles, habrá de redundar en una mayor eficacia de la Administración de Justicia en nuestra Comunidad, y en el partido judicial de Utrera en particular”.*

En el itinerario de la presente queja, antes de que se nos diera traslado de la respuesta que acabamos de transcribir nos llegó una comunicación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, al que, como se recordará, nos habíamos dirigido dándole traslado del escrito que habíamos remitido a la Consejería de Justicia e Interior para su conocimiento y a los efectos que procedieran.

Dicha comunicación consistía en copia de la certificación literal del Acuerdo adoptado por la Sala de Gobierno del referido Tribunal, por medio del que se acordaba asumir el informe de dos magistrados-jueces, emitido a instancia de la Fiscalía de Área de Dos Hermanas sobre la situación de los Juzgados de Utrera, poniéndolo en conocimiento de esta Defensoría y dando traslado del mismo a la Consejería de Justicia e Interior, informe cuyo contenido transcribimos a continuación:

“El partido judicial de Utrera ha de atender a una población de unos 87.000 habitantes, distribuida en cuatro municipios: Utrera, Los Palacios y Villafranca, Los Molares y El Coronil.

*Pese a los **esfuerzos** que en los últimos años han venido desarrollándose en orden a mejorar la grave situación de los Juzgados de Utrera, como la creación del cuarto Juzgado que entró en funcionamiento el 30 de Diciembre de 2.009, los refuerzos de la plantilla de funcionarios y las comisiones de servicio de Jueces y Magistrados, la crítica situación en que aquéllos se encuentran no ha podido ser superada de forma definitiva y satisfactoria.*

*Las **causas** del deficiente estado general de dichos Juzgados son múltiples, destacando entre las mismas las siguientes: la insuficiencia de las plantillas de funcionarios, constantemente necesitadas de refuerzos o apoyos; la*

falta de estabilidad de los mismos, que ha generado períodos dilatados de vacancia, no atendidos con la deseable presteza, unida a una deficiente preparación de los funcionarios interinos nombrados para cubrir las vacantes; la frecuente rotación de Jueces y Secretarios; el ingente número de asuntos pendientes, consecuencia de una elevada carga de trabajo, que desborda la capacidad de tramitación de las secciones tanto civiles como penales.

Las disfunciones y complicaciones que derivan de este cúmulo de circunstancias se acentúan en el Juzgado número Dos, que ha de asumir la violencia contra la mujer, debido a su situación de guardia permanente y a la perturbación de la capacidad organizativa de trabajo.

En la actualidad, los Juzgados número Uno, Dos y Cuatro (no así el Tres) cuentan cada uno con un Juez de refuerzo procedente de la Escuela Judicial, aunque carecen de un correlativo apoyo funcional.

Analizando cada Juzgado en particular, pueden reseñarse como **datos más relevantes** los expresados en los siguientes cuadros y referidos a finales de 2.011:

Asuntos civiles:

Juzgados	Pendientes a finales 2.011	Ingresados durante 2.011	Demandas por incoar	Escritos pendientes de proveer
Nº Uno	3.400	900	1.028	1.730
Nº Dos	2.823	749	1.392	2.897
Nº Tres	2.136	905	336	1.684
Nº Cuatro	956	879	59	142

Asuntos penales:

Juzgados	Previas en trámite	P. Abreviados pendientes	Juicios de faltas	Ejecutorias pendientes
Nº Uno	1.285	351	1.303	-----
Nº Dos	952	144	145	218
Nº Tres	635	119	175	188
Nº Cuatro	266	74	262	-----

En atención a lo expresado, y para paliar la grave situación por la que atraviesa la Justicia utrerana, proponemos las siguientes **medidas** basadas en la normativa vigente en la actualidad:

A medio plazo, creación de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción números 5 y 6; elevación de los Juzgados a la categoría de los servidos por Magistrados; incremento de las plantillas de funcionarios; y comarcalización de la Violencia contra la Mujer.

A corto plazo, constitución de Juzgados bises, integrados por Juez de refuerzo, Secretario y suficiente dotación de funcionarios; y alternativamente, adscripción de Jueces de refuerzo (en los cuatro Juzgados, o, al menos, en los números Uno, Dos y Tres), con el complemento de funcionarios de apoyo suficientes en número y dotados de la necesaria preparación.”

Ante, por un lado, la insatisfactoria respuesta que habíamos recibido por parte de la administración y, por otro, del contenido del informe que acabamos de transcribir, nos vimos impelidos a dirigirnos de nuevo al Departamento de Justicia, mediante escrito del siguiente tenor:

“Hace unos días hemos recibido, a través de la Viceconsejería, el informe que le habíamos interesado el pasado mes de Junio, sobre las posibilidades de mejora en la situación de los Juzgados del partido judicial del Utrera, muy colapsados como es sabido.

El contenido del informe recibido no ofrece lugar a dudas sobre la “imposibilidad”, a corto plazo, de atender las justas peticiones de aumento de Juzgados y aumentos de plantilla que, tanto desde particulares afectados como de los profesionales de la abogacía allí ejercientes, como de los mismos funcionarios que los atiende, se vienen demandando.

No obstante, nos parecen del mayor interés los datos y propuestas que se formulan desde la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, que asume por unanimidad el informe elaborado por dos Magistrados, tras comunicación recibida de la Fiscalía de Área de Dos Hermanas. Para su conocimiento, por si no les hubiese llegado, le trasladamos el informe citado por si alguna de su medidas pudieran tener cabida, a pesar del desolador panorama actual de recortes que cada vez más inciden de manera negativa en el ejercicio de derechos constitucionales por parte de los ciudadanos.

En el caso que contemplamos, la tutela judicial efectiva queda muy en entredicho en el Partido Judicial de Utrera.

Por ello le rogamos que nos vuelva a informar sobre la posible aplicación de algunas de las propuestas del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía”.

Y esta es, para completar el panorama, la contestación que se nos ha dado a esta segunda petición de informe realizada desde esta Defensoría:

“En respuesta a su nueva solicitud de informe en relación con la Queja 12/3408, sobre la posible aplicación de algunas de las propuestas realizadas por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre la situación de los Juzgados del Partido Judicial de Utrera, le traslado a continuación la información que respecto a este asunto nos ha remitido la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal:

- La Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en sesión celebrada el día 24 de Junio de 2012, acordó asumir el informe elaborado por los Magistrados D. Manuel Damián Álvarez García y D. Álvaro Martín Montes, sobre la situación en la que se encuentran los Juzgados integrados en el partido judicial de Utrera. En concreto, proponen una serie de medidas a medio y a corto plazo, tales como la creación de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción núm. 5 y 6, incremento de las plantillas de funcionarios, comarcalización de la Violencia sobre la Mujer, constitución de Juzgados bises, etc.

La Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal manifiesta que las cuestiones planteadas en el mencionado informe exceden del ámbito

competencial de la Junta de Andalucía, salvo en lo referente a la posibilidad de adscribir refuerzos del personal perteneciente a los Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, de Tramitación Procesal y Administrativa y de Auxilio Judicial.

Así, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 30/1988, de 28 de Diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, corresponde al Gobierno la competencia para modificar el número y composición de los órganos judiciales, oído el Consejo General del Poder Judicial y la Comunidad Autónoma afectada. Por su parte, el artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Consejo General del Poder Judicial la competencia para el nombramiento de jueces, así como, en virtud de lo previsto en el artículo 108.1 b), la competencia para informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales referentes a la fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces, Magistrados, Secretarios y personal que presente servicios en la Administración de Justicia.

No obstante lo anterior, por parte de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía se es plenamente sensible ante las peticiones y sugerencias, no sólo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sino del conjunto de operadores jurídicos de nuestra Comunidad Autónoma, elevando cuantas comunicaciones sean precisas, ante el Ministerio de Justicia y ante el Consejo General del Poder Judicial, a fin de que se adopten las medidas que sena precisas para facilitar un mejor funcionamiento de la Administración de Justicia.

- Enmarcado en un contexto de crisis económico-social como el que actualmente nos encontramos, se han aprobado un conjunto de normas, tanto por el Estado como por la Junta de Andalucía, como el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de Medidas Urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que determina que a lo largo de 2012, no se podrá proceder a la incorporación de nuevo personal, salvo en lo que se refiere a ciertos colectivos, entre los que no figura el personal al servicio de la Administración de Justicia. Igualmente, y de forma más reciente, ha tenido lugar la producción normativa de disposiciones que inciden directamente en la gestión del personal al servicio de las diversas Administraciones Públicas, tales como el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, o 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.

No obstante, dentro de los márgenes legales y de disponibilidad presupuestaria que tiene la Consejería de Justicia e Interior, por la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal se va a proceder, como medida extraordinaria de refuerzo, a prorrogar al funcionario perteneciente al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativo en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción núm. 2 de Utrera; al nombramiento desde el 1 de Diciembre de otro funcionario del mismo Cuerpo de en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción núm. 1 de Utrera y, a partir de 2013, al nombramiento de un tercer refuerzo en el mismo partido judicial, en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción núm. 2; quedando a partir del próximo año con un total de tres refuerzos judiciales, circunstancia extraordinaria en toda la demarcación judicial de Andalucía. Esta medida es, no obstante, de carácter provisional y estará sujeta a la evaluación de su desempeño y a su incidencia en la reducción de los niveles de pendencia.

- Por último, y en lo que se refiere a la cuestión de la necesaria preparación de los funcionarios, significar que por el Instituto Andaluz de Administración Pública se aprueba anualmente un Plan de Formación, y se convocan cursos de los programas de formación general y de especialización en materia de justicia”.

Como puede comprobarse, de todo lo anterior no debe sino desprenderse no ya la realidad de las quejas que, procedentes de tan numerosos ámbitos, nos han ido llegando acerca de la grave situación padecida por el partido judicial de Utrera, y especialmente por dos de sus órganos judiciales, los Juzgados nº 1 y nº 2, sino la toma de conciencia de dicha realidad por la administración autonómica competente que, siempre en el ámbito de sus competencias, ha aceptado asumir los compromisos expresados en el informe que acabamos de transcribir.

Ello nos permite considerar que el asunto planteado se encuentra en vías de solución, por lo que hemos de dar por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio no sólo de que en un futuro podamos plantearnos la reanudación de las mismas, sino de poner de manifiesto toda la tramitación de este expediente y, por ende, llamar la atención sobre la situación descrita, en el presente Informe Anual, como acabamos de hacer.

En cuanto al partido judicial de Sanlúcar la Mayor, de extraordinaria complejidad era el procedimiento objeto de la **queja 12/360**, cuyo promotor nos exponía que con origen en un accidente de circulación sufrido por él y su esposa hacía ya trece años, concretamente el 18 de Julio de 1999, en Marzo de 2009 se había dictado sentencia por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Sevilla parcialmente estimatoria de la dictada en Mayo de 2006 por el **Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Sanlúcar la Mayor** en unos autos de juicio ordinario que comenzaron el año 2002, en virtud de la que se condenó a al demandado al pago de una elevada indemnización, más sus correspondientes intereses, a favor del interesado.

Mediante escrito de fecha 22 de Septiembre de 2010 el interesado interpuso, en base a lo anterior, demanda de ejecución dineraria, y, al parecer, al poco tiempo se consignaron cantidades suficientes para cubrir el principal, solicitándose el 24 de Noviembre de 2010 la entrega de las mismas. Mediante escrito de fecha 14 de Julio de 2011 se recordó al Juzgado la solicitud efectuada el 24 de Noviembre del año anterior, que no se había proveído.

Sin embargo, a la fecha de presentación de la queja a comienzos del año 2012, según parecía desprenderse del contenido del escrito que el interesado nos enviaba, seguía sin proveerse al respecto, cuando habían transcurrido trece años del accidente y año y medio desde que se solicitara la ejecución de la sentencia, lo que, al decir del interesado, le estaba produciendo una *“sensación de inexplicable indefensión por el anormal funcionamiento de la administración de Justicia”*.

Admitida la queja, en el extenso informe remitido por el Ministerio Fiscal se nos describían las causas del retraso, determinadas por la situación padecida por el órgano judicial ante el que se sustanciaba el procedimiento, calificada, en lo concerniente a materia civil, por los servicios de Inspección del Consejo General del Poder Judicial como alarmante, proponiendo el aumento de plantilla en al menos 4 funcionarios, así como la creación de dos nuevos órganos en dicho partido judicial.

En cuanto a las más concretas razones del retraso del procedimiento en cuestión, se achacaba a diversas disfunciones, que culminaban en el hecho de que pese a que se pudo comprobar que se había efectuado una consignación para el pago por parte de

las compañías de seguro, el Juzgado con fecha de 31 de Enero de 2012 había dictado auto, notificado a la parte ejecutante el 8 de Febrero de 2012, en el que se denegaba el despacho de la ejecución al no constar la notificación de la sentencia de instancia a todos los demandados, haciéndose constar que en el procedimiento declarativo, cuya sentencia se pretendía ejecutar, constaban cantidades ingresadas. Pese a ello, se consideraba que respondía el retraso en el cobro *“a una serie de circunstancias y vicisitudes del procedimiento que no pueden imputarse al Juzgado, habiéndose atendido en todo momento a las peticiones efectuadas por la representación del ejecutante”*.

Sin embargo, en el informe remitido se ponía de manifiesto que el Juzgado nº 2 de Sanlúcar la Mayor superaba el indicador de carga de trabajo fijado por el Consejo General del Poder Judicial en casi el triple, habiendo tenido una entrada en materia civil durante el primer semestre de 2011 del 299,5%, arrastrando cargas de más del 400% de años anteriores, y ello con una plantilla insuficiente para atender el volumen de trabajo que se registra, lo que se podía constatar mediante la comparación con otros partidos del entorno, cuyos Juzgados de igual clase cuentan con plantillas iguales o incluso más amplias para menor carga de trabajo, calificándose, como dijimos anteriormente, *“la situación del Juzgado tras la inspección realizada por el Consejo General del Poder Judicial en Octubre de 2011 como alarmante, por lo que se proponía el aumento de plantilla en al menos cuatro funcionarios más, así como la creación de dos nuevos órganos”*.

Con independencia de todo lo anterior, y en relación con el expediente judicial al que la queja se refería, dado que la última de las diligencias practicadas en el mismo databa de 31 de Enero de 2012, fecha prácticamente coetánea a la de la presentación de la queja, de lo que se deducía que la dilación padecida había quedado superada con el dictado de dicha resolución judicial, debíamos dar por concluidas nuestras actuaciones, sin perjuicio de reemprenderlas en caso de que, transcurrido un tiempo prudencial, volviera a constatarse la paralización del procedimiento.

2. 1. 3. Inejecuciones de sentencias por parte de las Administraciones condenadas en las mismas.

Es un mandato constitucional, recogido en el artículo 118 de nuestra Constitución, cumplir con lo judicialmente resuelto y prestar la colaboración requerida por Jueces y Tribunales tanto en el curso del proceso como en la ejecución de lo resuelto, obligación que si bien atañe a todos, particulares y entes públicos, en el caso de estos últimos viene reforzada por su condición de servidores de la ciudadanía, al tener que actuar, conforme igualmente dispone el artículo 103 del Texto Constitucional, no sólo de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, sino con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

No es, sin embargo, infrecuente que las dilaciones sufridas durante la tramitación de un procedimiento judicial estén directamente determinadas por la falta de colaboración de la administración pública, autonómica o local, implicada en el mismo, lo que supone una palmaria infracción de los preceptos constitucionales a los que acabamos de aludir y, en consecuencia, legitima la intervención de esta Institución sobre los entes públicos cuya supervisión tenemos encomendada, como se pone de manifiesto en los expedientes de queja que pasamos a comentar.

El promotor de la **queja 12/1757** nos aseguraba que un juzgado contencioso-administrativo le reconoció, mediante la oportuna sentencia, el derecho a recibir una

indemnización de la Consejería de Empleo por la demora en la tramitación de un procedimiento, y que pese a ser firme aún no la había recibido.

Sin embargo, de la documentación que nos remitía se desprendía que aunque se trataba de un funcionario adscrito a la Consejería de Empleo la que no cumplía la meritada resolución judicial pese a ser firme y definitiva, dado que la condenada por la misma era la Consejería de Justicia y Administración Pública y era la Secretaría General para la Administración Pública la que había dictado la oportuna resolución dando cumplimiento a la sentencia, decidimos dirigirnos a la misma en orden a la emisión del correspondiente informe.

En el que nos fue remitido por la Secretaría General para la Administración Pública se dejaba constancia de que, en efecto, en Mayo de 2010 se había dictado sentencia estimando parcialmente el recurso del interesado y otros, condenando a la Administración demandada a abonar a los recurrentes la cantidad que se acreditara en ejecución de Sentencia.

La citada Sentencia, sin embargo, fue recurrida en apelación por la entonces Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, recurso que se resolvió mediante Sentencia de Noviembre del mismo año de la Sala de lo Contencioso administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, desestimando las pretensiones de la parte recurrente.

En Enero de 2011, se remitió por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Sevilla testimonio de firmeza de la Sentencia recaída y devolviendo el expediente administrativo que en su día le fue remitido, dictándose el mismo mes por la Secretaría del citado Juzgado Diligencia de ordenación concediendo plazo para formular alegaciones en relación a la cantidad debida en concepto de daños y perjuicios. De la citada Diligencia se dio traslado a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, mediante comunicación efectuada en Febrero de 2011 y reiterada en Junio del mismo año.

De conformidad con lo dispuesto en el fallo de la citada Sentencia y con lo expresado en el párrafo anterior –según informándonos-, se procedió en ejecución de la misma a tramitar el correspondiente procedimiento para determinar la cuantía reconocida en el fallo. Durante la sustanciación del mismo, el interesado había solicitado compensación de la cuantía reconocida en Sentencia con créditos que la Administración ostentara frente a él, no obstante lo cual la citada petición fue rechazada por el Juzgado, mediante Auto de Mayo de 2011, por no haber culminado los trámites de concreción de la cantidad que en el Fallo de la Sentencia se difirió a la ejecución de la misma.

Mediante Auto del mismo mes y año se concretó el importe de las indemnizaciones conforme a las certificaciones que presentaron los interesados, emitiéndose en Octubre de 2011 Decreto por el que se declaró terminado el procedimiento, al no haberse presentado alegaciones.

Para no cansar al lector, el procedimiento siguió por sus trámites, de gran complejidad administrativa según se nos explicaba, hasta que ya en Marzo de 2012 se remitió a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública la ya citada Resolución, fechada en Junio de 2011, de la Secretaría General para la Administración Pública, relativa al cumplimiento de la Sentencia de autos, y con la indicación expresa de su traslado a la Jefatura de personal a la que estaba adscrito el interesado con el fin de poner término a la ejecución material de la liquidación, conforme a la normativa presupuestaria de aplicación.

Con motivo de la entrada de la presente queja –nos aseguraban-, se había solicitado informe a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública sobre las actuaciones llevadas a cabo en orden a la ejecución pretendida, información que nos sería remitida tan pronto como fuera recibida.

Nuestro informante concluía conviniendo en que las actuaciones realizadas por la Consejería en orden a posibilitar la ejecución del contenido del fallo de la Sentencia referenciada lo eran de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, tramitación de ejecución de Sentencia necesaria puesto que aunque se trataba de una Sentencia firme, con testimonio de firmeza de fecha 20/01/2011, no había sido ejecutiva hasta tener un objeto cierto y líquido que materializar, a partir de cuyo momento se había dado cumplido traslado a la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública, con el fin de posibilitar su ejecución, por los respectivos órganos con competencia en la materialización del pago.

A la vista de lo anterior, y tras considerar que de la información recibida se desprendía que el problema se encontraba, cuando menos, en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones, advirtiendo a nuestro remitente que ello era sin perjuicio de que, una vez se recibiera esa nueva información prometida, le diéramos traslado de la misma, lo que ocurrió poco tiempo después, quedando completado el expediente de queja que comentamos.

Por su parte, el interesado en la **queja 12/2503** nos exponía que mediante resolución de 17 de Septiembre de 2003 de la Consejería de Cultura, se le impuso una sanción económica de elevada cuantía por infracción de la legislación reguladora del Patrimonio Histórico por la realización de obras sin autorización en un conjunto histórico así declarado. Tras ello, el Servicio de Recaudación incoó un expediente sancionador en cuyo transcurso el interesado procedió al abono de la sanción económica impuesta.

Sin embargo, la referida resolución fue impugnada, dando lugar dicha impugnación a un Recurso que fue estimado mediante sentencia dictada en Noviembre de 2008 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que, en consecuencia, revocó la resolución recurrida.

Mediante escrito que acreditaba haber presentado en Enero de 2009 en la Delegación Provincial de Huelva de la entonces Consejería de Economía y Hacienda, el interesado, acompañando al mismo copia de la meritada resolución, solicitó se procediera por parte del Servicio de Recaudación a la devolución de las cantidades abonadas en el referido expediente sancionador.

Pese a los tres años transcurridos desde entonces, el interesado aseguraba en su escrito de queja que no se había procedido a efectuar devolución alguna, y aunque no lo especificaba, parecía entenderse que ni siquiera había obtenido respuesta alguna al escrito solicitándola.

Pues bien, admitida la queja y solicitado preceptivo informe al respecto al Delegado Provincial de Hacienda y Administración Pública de Huelva, del que nos fue remitido se desprendió que, en efecto, en Enero de 2009 tuvo entrada en la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Economía y Hacienda escrito del interesado solicitando la devolución de ingresos indebidos relativo a la sanción impuesta por la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Cultura, al haber sido anulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, escrito que fue remitido a la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Cultura el mismo

mes y año, a efectos que se realizara reconocimiento del derecho a la devolución si procediera en ejecución de la sentencia, para su posterior fiscalización y pago.

En Noviembre de 2009 tuvo entrada en la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Economía y Hacienda nuevo escrito del interesado reclamando la devolución solicitada. Dicho escrito se remitió el mes siguiente a la Delegación Provincial de Huelva de la Consejería de Cultura, indicándosele que en relación a dicha solicitud ya se le había enviado escrito del mismo interesado.

Y tras recibirse nuestra petición de informe se había vuelto a dar traslado de la misma a la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura de Huelva, que había comunicado que ya se habían iniciado los trámites para efectuar la devolución de ingresos solicitada.

Poco después, el propio interesado nos hizo partícipes de que el cobro tan dilatadamente postergado ya se había producido, agradeciéndonos encarecidamente nuestra intervención al respecto.

2. 2. Abogados y Justicia Gratuita.

Del hecho de que nuestra normativa procesal exija, con contadas excepciones, que para acceder a la jurisdicción sea preceptivo disponer de una dirección técnica y de una representación en autos, se desprende que el adecuado ejercicio por parte de la ciudadanía del derecho de defensa y asistencia letrada esté íntimamente conectado con el del libre acceso a la tutela judicial efectiva y sin indefensión.

Como consecuencia de lo anterior, tan legítimo es que la ciudadanía se pueda quejar de la inapropiada actividad profesional de un abogado como que esta Defensoría, al estar en juego derechos de protección constitucional, esté en disposición de efectuar la consecuente intervención al respecto frente a la corporación colegial a la que el mismo pertenezca, y si el deber de ejercer la actividad profesional con pleno sometimiento a la Ley, al Derecho y a las normas deontológicas afecta a todos los abogados, tanto si son de libre designación como de oficio, el compromiso de estos últimos debe estar presidido por el más escrupuloso cumplimiento de las obligaciones inherentes al encargo efectuado.

Ello es así porque si en el caso del profesional de designación particular la relación entre abogado y cliente se desenvuelve en un ámbito de voluntariedad y libertad de elección en ambos sentidos —el cliente elige al abogado y éste último acepta o no su encargo, es decir, que también elige a su cliente—, en el nombramiento de oficio se establece una relación entre dos desconocidos respectivamente impuestos, circunstancia que no contribuye precisamente, o al menos no necesariamente, a que se establezca entre ambos una relación fluida y presidida por la mutua confianza, que es el principal requisito de que se ha disponer para hacer depositario a un profesional de cuestiones tan delicadas como vida o fortuna.

No obstante, no debemos olvidarnos del hecho de que al ser la de abogado y cliente una relación entre particulares, la discrepancia del segundo con la actuación profesional del primero no es materia cuya supervisión nos competa de manera directa, debiendo ser la corporación colegial a la que pertenezca el profesional del derecho la que ejerza la competencia derivada de la responsabilidad disciplinaria a la que está sometido, 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.

Nuestra competencia, por tanto, se contrae a la supervisión de 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 tocante a las que les corresponden en la fase previa al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, cuya resolución final incumbe a las respectivas Comisiones Provinciales, sobre las que igualmente podemos ejercer supervisión dada su naturaleza administrativa.

Insistimos en que nuestro interés queda reforzado en los casos en que se ostenta defensa de oficio como consecuencia del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita por carecer el defendido de ingresos suficientes para acceder a una defensa *de pago*, ya que entonces la actividad del abogado no se sustenta en la libre designación de aquél por parte del litigante, que de alguna manera corresponsabilizaría a designante y designado en el resultado final del encargo, sino que tanto defensor como defendido se ven obligados, el primero a asumir la defensa del segundo, siempre que su pretensión sea sostenible ante la jurisdicción, y este último a ser defendido por el profesional que por turno le sea asignado, designación respecto de la que carece de capacidad de elección alguna.

A continuación pasamos a comentar algunas de las reclamaciones que, entre las efectuadas al respecto, hayan podido resultar más significativas durante el presente ejercicio, y comenzamos por algunas que ponían el acento sobre determinadas disfunciones detectadas en la actividad de las Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita.

2. 2. 1. Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

Así, en la **queja 12/6**, el problema que planteaba nuestro remitente concernía a la ausencia de resolución por parte de la Comisión Provincial de Sevilla de Asistencia Jurídica Gratuita respecto de su solicitud de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y consiguiente designación de abogado y procurador de oficio, solicitada el 1 de Septiembre del pasado año 2011 ante el Colegio de Abogados de Sevilla, para iniciar un procedimiento contencioso-administrativo por presunta negligencia médica, y remitida por la citada corporación con fecha 6 de Octubre, constituyendo su mayor preocupación el hecho de que la acción que pretendía ejercitar mediante el procedimiento para el que la había solicitado podría prescribir.

Admitida la queja y solicitado preceptivo informe al respecto, del recibido se desprendió que tras los trámites oportunos se acordó conceder al interesado el derecho en sesión celebrada el 16 de Diciembre de 2011, comunicándosele en los primeros días de Enero del siguiente año.

Dado que se había tardado escasamente tres meses en resolver el expediente por parte de la Comisión, no podía considerarse un tiempo excesivo en relación con la ingente cantidad de expedientes que tramita la misma, y como, en cualquier caso, el asunto que motivó la presentación de la queja se encontraba positivamente resuelto, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El presentador de la **queja 12/683** lo hacía respecto del silencio de la Comisión Provincial de Asistencia Gratuita de Huelva, ante la que presentó una queja colegial por la actuación profesional de un abogado de oficio, en relación con el cual, además, había

obtenido un pronunciamiento judicial en el que implícitamente se criticaba su actuación, como consecuencia de la que ordenaban a dicha Comisión que se le designara un nuevo abogado que, al parecer, aún no se le había nombrado.

En ese sentido, había dirigido con fecha 11 de Agosto de 2011 escrito a la Comisión para que, atendiendo a lo previsto en la normativa sobre asistencia jurídica gratuita, se diese traslado al Colegio de Abogados de Huelva de la (para el interesado) adeontológica actuación profesional del Letrado que le había sido designado de oficio, suficientemente explicitada en el escrito al que nos referimos, sin que hubiera recibido por parte de la citada Comisión respuesta alguna.

Admitida la queja, en respuesta a nuestra petición, desde esa Comisión se nos aseguró que como quiera que el origen del conflicto estribaba en el hecho de que se hubiera procedido al archivo del expediente de asistencia jurídica gratuita incoado por el interesado y que ante la impugnación presentada por el mismo frente a dicho archivo se dictó Auto acordando concederle el derecho, se había procedido a la designación de nuevo abogado el día 14 del mismo mes y año, entendiendo la Comisión que de todo lo anterior podía extraerse una diligente y eficaz tramitación de los acuerdos adoptados.

Por nuestra parte, y en base a lo anterior, dado que se había dado cumplimiento a lo ordenado por el Auto del Juzgado designándosele nuevo abogado de oficio, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Sin embargo, el interesado volvió a dirigirse a nosotros, dando lugar a la **queja 12/3558**, en la que nos planteaba que el principal motivo de su queja anterior no había sido atendido, puesto que su principal pretensión era que se diese cumplimiento a lo por él solicitado en el escrito de 10 de Agosto de 2011 respecto de que, como decíamos anteriormente, se diese traslado al Colegio de Abogados de Huelva de la adeontológica actuación profesional del Letrado que le había sido designado de oficio con anterioridad, que quedaba de manifiesto en el contenido del Auto del Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Huelva, en cuyos razonamientos jurídicos se destacaba la ausencia de asesoramiento por parte del referido Letrado.

Por tanto, el interesado entendía que aunque sí se atendió a lo dispuesto en el Auto sobre el nombramiento de un segundo abogado tras reconocérsele el derecho a la asistencia jurídica gratuita, y en ese aspecto sí se había dado satisfacción a su queja anterior, nada se le había explicado sobre la ausencia de contestación al escrito en el que, insistimos, se solicitaba se diera traslado al Colegio de Abogados de Huelva de cuanto se desprendía del contenido del Auto sobre la presuntamente adeontológica conducta del Letrado en cuestión.

Y ciertamente, como sobre ese particular nada se nos decía en la respuesta anterior, volvimos a solicitar la colaboración de la Comisión para poder trasladar a nuestro remitente las explicaciones que la misma nos hubiera de facilitar.

Pues bien, en respuesta a nuestra petición, la Comisión nos significó que en sesión celebrada tras recibir nuestra nueva comunicación acordó remitir los antecedentes del asunto al Ilustre Colegio de Abogados de Huelva, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1/96, de 10 de Enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, a fin de cumplimentar lo previsto en el citado precepto.

Dado que nuestra petición había sido atendida y que, por ende, la pretensión del interesado de que se diera traslado al Colegio de Abogados de Huelva también, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

2. 2. 2. Colegios de Abogados.

La interesada en la **queja 12/812**, con la que, antes de proceder a la admisión de su queja hubo de mantenerse una conversación telefónica al objeto de que no se confiara, ya que tenía pendiente una demanda que tenía que contestar y no queríamos que creyera que dicha admisión la paralizaba, aseguraba que encargó su defensa en un asunto laboral a una letrada perteneciente al Colegio de Abogados de Almería que le redactó la papeleta de conciliación y la demanda, pero antes de comparecer a juicio dejó de atenderla, por lo que se vio obligada a buscar a otro abogado que solicitó la venia a la primera, que la aceptó, y que a partir de ese momento se hizo cargo del asunto hasta su conclusión.

Una vez finalizada su intervención, en la minuta de honorarios del segundo abogado se detallaba su intervención desde la redacción de la papeleta de conciliación, asistencia a acto de conciliación, demanda y asistencia a juicios, así como gestiones ante el FOGASA.

Pero resultaba que tiempo después a la interesada la emplazaron para contestar una demanda de reclamación de cantidad de la abogada primera, que le pedía sus honorarios por la intervención que tuvo.

La interesada aseguraba que cuando se vio obligada a encargar el asunto al segundo abogado por dejación de la primera le encargó igualmente que resolviera con ella la cuestión económica, y que pensó que lo había hecho por dos razones: por concederle la venia y porque en la redacción de la minuta de honorarios el segundo letrado asumía el trabajo de la compañera como propio.

Como quiera que si la interesada abonara los honorarios reclamados a la primera abogada estaría efectuando un doble pago que podría suponer el enriquecimiento injusto de uno de los dos letrados, había puesto los hechos en conocimiento del Colegio de Abogados de Almería en forma de queja colegial y al objeto de que se emitiera un pronunciamiento al respecto.

Tras requerirla de aportación de documentación, que entregó, y ante la ausencia de noticias, la interesada había comunicado telefónicamente con el Colegio de Abogados de Almería desde el que le indicaron que al pertenecer uno de los abogados a la Junta de Gobierno, el expediente se trasladaba al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, pero dado que dicha comunicación se le había efectuado telefónicamente y que aún no había recibido ninguna por parte del Consejo, es por lo que se había decidido a poner en conocimiento de esta Defensoría todo lo sucedido.

A la vista de lo anterior, decidimos admitir la queja para estar “presentes” en el expediente, aunque realmente no existiera una notable demora por parte de ninguna de las instituciones en presencia, menos aún del Consejo, al que el expediente debía haber llegado hacía poco tiempo.

Muy rápidamente nos contestó el Consejo informándonos de que el oficio del Colegio de Abogados de Almería no tuvo entrada en el mismo hasta el 16 de Febrero pasado, y ratificando que, dado que el abogado frente al que se presentaba queja colegial ostentaba cargo de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Almería,

asegurándonos que, en efecto, *“la competencia para conocer de la queja formulada y para el ejercicio de la potestad disciplinaria corresponde a este Consejo, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 6.g) de la Ley de Consejos de Colegios Profesionales, 28.1 a) de los Estatutos del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados y 1.3 del Reglamento de Procedimiento Disciplinario para el ámbito territorial de Andalucía”*.

Por lo demás, nos significaban que ya se había conferido traslado a ambos Letrados implicados de la queja formulada para efectuar alegaciones, que se habían recibido las mismas y que el expediente había pasado a Comisión Permanente para que en su seno pudieran adoptarse los acuerdos que procedieran, de los que aseguraban nos darían oportuno traslado, lo que no era óbice para que diéramos por concluidas nuestras actuaciones, pues lo que pretendíamos era ponernos de manifiesto y comprobar que el asunto se encontraba en el seno del Consejo y tramitándose adecuadamente, lo que quedaba suficientemente constatado.

Sin embargo, la interesada volvió a dirigirse a nosotros enviándonos un escrito en el que se ponían de manifiesto determinadas contradicciones entre las resoluciones emitidas por el citado Consejo y el Colegio de Abogados de Almería, aumentando su sensación de indefensión, a cuyo respecto, una vez procedimos a la reapertura de la queja, volvimos a dirigirnos al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados solicitándole nos informara sobre el curso seguido por el Expediente de Información Previa abierto en ese Consejo y sobre la labor de mediación encomendada al Colegio de Abogados de Almería, así como de la respuesta que se le diera a la interesada en relación con todo ello.

En contestación a nuestra petición, el Secretario General del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados nos envió nuevo escrito en el que nos confirmaban tanto la apertura del expediente de Información Previa como la encomienda de labor de Mediación al Ilre. Colegio de Abogados de Almería, indicándonos que del nuevo escrito de la interesada, cuya copia les habíamos adjuntado nosotros, también se había dado traslado al citado Colegio de Abogados, al que, de nuevo, se solicitó información sobre los acuerdos adoptados y resultado de la Mediación, significándonos que tan pronto se hubiera recibido respuesta del Colegio de Abogados, cuya solicitud se reiteraba, volverían a informar a esta Institución de su resultado.

A la fecha en que realizamos el presente Informe Anual, nos encontramos aún a la espera de estas nuevas noticias, por lo que el expediente permanece abierto hasta que nos lleguen las mismas.

El interesado en la **queja 12/2036** aseguraba que con fecha 12 de Julio de 2011 había formulado ante el Colegio de Abogados de Málaga queja o denuncia colegial contra una Letrada perteneciente al mismo, versando su contenido sobre el perjuicio económico que le había ocasionado la actuación profesional de la denunciada, a la que encomendó en su día una reclamación de cantidad laboral ascendente a la suma de 3.465 euros, tras procederse al archivo del procedimiento iniciado al respecto por no haber atendido la referida letrada al requerimiento que le fue enviado por el Juzgado de lo Social al que fue turnada la demanda, en el que se le pedía subsanara determinados errores de la misma.

Durante los meses posteriores a la presentación de la queja colegial el interesado contactó telefónicamente en varias ocasiones con el Colegio para interesarse por su asunto, respondiéndosele que el mismo se encontraba pendiente de resolución.

Siempre en palabras del interesado, cinco meses después de la presentación de su queja se personó en la sede colegial, siendo atendido por un responsable del Departamento de Deontología Profesional, que se limitó a decirle lo mismo y que, además,

no tenían la obligación de contestarle, argumentando el interesado que *“no entiendo qué servicio se presta si no están obligados a contestar a las reclamaciones”*.

Obviamente, la queja había que admitirla, y de la respuesta remitida al respecto se desprendió que se ya había procedido a dictar la resolución oportuna, contra la que cabía ejercitar el oportuno recurso ante el Consejo Andalúz de Colegios de Abogados, con independencia del ejercicio de las acciones que podrían interponerse al efecto, en el orden jurisdiccional civil.

En cualquier caso, como la denuncia colegial que parecía olvidada ya se había atendido, pese a que el resultado parecía ser desestimatorio de la misma, pudimos dar por concluidas nuestras actuaciones.

La promotora de la **queja 12/2178**, de la que había dado traslado el Defensor del Ciudadano de Málaga, nos decía que por medio de escrito presentado ante el Ilustre Colegio de Abogados de Málaga el día 27 de Diciembre del pasado año 2011 puso en conocimiento del mismo sus dudas sobre la actividad que en defensa de sus intereses y en asunto relativo a exigencia de responsabilidad civil por negligencia médica debería haber emprendido un Letrado perteneciente a ese Colegio, que había asumido voluntariamente su defensa de oficio, renunciando a sus honorarios profesionales, el 20 de Enero de 2009.

Las dudas que expresaba la interesada se concretaban en el hecho de que durante los tres años transcurridos no había tenido noticia alguna sobre la marcha de su procedimiento, lo que incluso le hacía dudar -no sabíamos si con razón o sin ella- incluso de su existencia.

La pretensión de la interesada estribaba no sólo en conocer lo sucedido y exigir la responsabilidad disciplinaria que, en su caso, procediera, sino también en obtener el nombramiento de un nuevo abogado si sus sospechas de inactividad del actual se vieran confirmadas.

La presunta ausencia de noticias al respecto por parte de la corporación colegial malagueña era lo que, al parecer, movió a la interesada a dirigirse al Defensor del Ciudadano de Málaga y a éste a darnos traslado de su queja, a cuya admisión procedimos.

Pues bien, del informe remitido por el Colegio de Abogados de Málaga se desprendió, en primer lugar, que a raíz de la queja presentada por la interesada se procedió a realizar la apertura de un expediente de diligencias indeterminadas a fin de comprobar los hechos y determinar si existía responsabilidad deontológica del Letrado denunciado. Dicho expediente se encontraba en tramitación pendiente de resolución definitiva, que se comunicaría a la denunciante en el momento en que se produjera.

Respecto de la solicitud de cambio de abogado planteada por la interesada, nos significaban que la Comisión del Turno de Oficio de ese Colegio la requirió a que acreditara reunir las condiciones para continuar siendo merecedora del beneficio de justicia gratuita, siendo elevados expediente y solicitud planteada a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Junta de Andalucía, que en el momento de redactar el informe que nos facilitaban se encontraba pendiente de aprobación por dicho órgano.

A la vista de lo anterior, dado que las tres cuestiones que la queja de la interesada planteaba habían quedado resueltas –aunque estuvieran aún en fase de tramitación previa a resolución definitiva- dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Afectante al mismo Colegio de Abogados, la **queja 12/2178** carecía, sin embargo, de justificación alguna como pudimos comprobar cuando recibimos el informe de la referida corporación colegial malagueña, ya que, alegando la interesada la, en su respetable opinión, incorrecta actuación profesional nada menos que de siete letrados, nos informaban que todos los letrados que mencionaba aquella habían sido designados por turno de oficio para su defensa entre otras muchas designaciones, y o bien había formulado queja contra ellos o éstos habían renunciado a su defensa y se habían designado nuevos letrados, sin que en ningún caso se hubiera incoado expediente disciplinario pues no había habido actuaciones susceptibles de reproche alguno, siendo el denominador común en todos estos expedientes de renuncia o queja que la justiciable perdía la confianza en los profesionales de oficio a los que acusaba de las dilaciones judiciales que sufrían los procedimientos, a los que inundaba con numerosa documentación que no tenía que ver con el caso o no interesaba, a los que llamaba por teléfono y visitaba constantemente con el fin de dirigir el procedimiento, renunciando a ellos en cuanto se le llevaba la contraria.

A modo de ejemplo –nos aseguraban- cabía destacar que la interesada había tenido en la apelación de un juicio verbal nueve letrados diferentes, en unas Diligencias Previas, cuatro y en otras, cinco, entre otros muchos expedientes y designaciones, recibéndose quincenalmente una misiva en la Corporación de la citada justiciable solicitando algo.

Entendiendo que de la exhaustiva información recibida no se desprendía irregularidad alguna en la actividad desplegada por parte del Colegio de Abogados de Málaga, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

El problema que la interesada en la **queja 12/6564** nos planteaba nos llevó, una vez admitida, a dirigirnos al Decano del Colegio de Abogados de Córdoba ante la ausencia de respuesta a la denuncia colegial, que había presentado nuestra remitente más de dos meses antes de solicitar nuestra intervención al respecto, contra un Letrado perteneciente al mismo, residiendo el motivo de dicha denuncia en que, al parecer, el referido Letrado no le participara del dictado de la sentencia recaída en Recurso de Apelación, contra la que, también al parecer, cabía interponer Recurso de Casación, noticia que tuvo cuando ya había precluido el plazo para ello, privándole del derecho a decidir sobre su interposición, que aseguraba habría llevado a cabo de haber conocido la sentencia dentro de plazo para recurrirla.

En contestación a nuestra petición, desde el citado Colegio nos participaron que su Junta de Gobierno, celebrada pocos días después de que admitiéramos la queja, había acordado la apertura de Expediente de Información Previa por si de la actuación del referido Letrado pudiera desprenderse alguna infracción deontológica, indicándonos igualmente que del resultado final del expediente se nos informaría oportunamente, por lo que hasta dicho momento decidimos mantener abierto el expediente.

Así se lo hicimos saber a nuestra remitente, a la que también hubimos de significar en cuanto a sus manifestaciones sobre que el motivo de la queja presentada ante esta Defensoría era, además del problema con el abogado, que no se le notificara la sentencia en cuestión, que se trataba de un aspecto en el que no debíamos intervenir por pertenecer al ámbito jurisdiccional, ajeno a nuestras competencias, aunque, independientemente de ello, le informábamos que las notificaciones de las resoluciones judiciales se realizan en la persona de quien ostenta la representación procesal en el pleito, es decir, el Procurador que se personara en su nombre, quien a su vez ha de hacer partícipe de la misma al abogado, que es quien debe comunicarse con su cliente, por lo que

la notificación personal de la sentencia, que sí ha de hacerse cuando pertenecen al ámbito penal, no cabría en este caso.

2. 2. 3. Impagos del Turno de Oficio.

Durante el segundo trimestre del año al que el presente Informe se refiere empezamos a tener conocimiento, a través de noticias publicadas en diferentes medios de comunicación, de los impagos que de las cantidades correspondientes a los turnos de oficio estaban siendo objeto los Colegios de Abogados andaluces. Ello dio lugar a la incoación de oficio de la **queja 12/2067**, a cuya apertura procedimos tras conocer que abogados pertenecientes al Colegio de Abogados de Córdoba venían efectuando pública protesta para llamar la atención de la opinión pública sobre la deuda que se mantenía con dicha corporación colegial por el Turno de Oficio, concepto por el que, al parecer, se le adeudaba más de un millón de euros.

Dada la posible repercusión negativa que este asunto podría suponer para la ciudadanía acreedora del derecho a la asistencia jurídica gratuita, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de la calidad de los servicios de la Administración de Justicia, en el marco de las competencias atribuidas al correspondiente Departamento de la entonces Consejería de Gobernación y Justicia, propusimos la incoación de expediente de oficio al respecto, en el que solicitamos de la Viceconsejería nos informara sobre la realidad del problema expuesto así como, en su caso, sus posibles soluciones.

En respuesta a nuestra petición, se nos decía, en primer lugar, que era el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados el interlocutor válido o directo para la transmisión de informaciones en orden a las certificaciones emitidas por cada Colegio para su compensación económica así como para aclaraciones de cuestiones relacionadas con los pagos por servicios de justicia gratuita, y que en ese sentido se había celebrado el 22 de Febrero del presente año sesión de la Comisión Mixta entre ambos en la que se informó a los vocales de los respectivos Colegios de Abogados andaluces, entre ellos el de Córdoba, del esfuerzo que se venía realizando para efectuar los pagos de los servicios prestados en el marco de la situación económica en que nos encontramos.

A tal efecto, se acordó que conforme se dispuso en la resolución de la Secretaría General Técnica de 21 de Febrero de 2012, el pago para los impuestos pendientes de liquidar de la anualidad 2011 se realizaría en cuatro cuotas cuantificándose cada cuota, que serían abonadas por el Consejo Andaluz, que a su vez procedería a su distribución a cada uno de los Colegios de Abogados según sus deudas pendientes, siendo, hasta el momento en que se recibió el informe, dos las mensualidades abonadas al Consejo, que ascendían a 6.850.383 euros.

Así mismo –nos significaban-, tras la nueva reestructuración de las Consejerías, el nuevo Consejero de Justicia e Interior mantuvo una reunión con el Presidente del Consejo y con todos los Decanos de Colegios de Abogados andaluces, a los que se hizo partícipes de que, cumplimentada la documentación requerida por la Intervención Delegada como trámite previo para la fiscalización de los documentos, se procedería al agilización de la materialización de los pagos correspondientes.

Dadas las circunstancias, tras recibir la información remitida consideramos que la misma nos permitía cerrar la queja entendiendo que el problema se encontraba en vías de solución, aunque no dejara de ser una visión optimista de las cosas.

Entre medias de la admisión a trámite de la queja cuyo comentario acabamos de efectuar y la recepción del preceptivo informe en relación con la misma recibimos, a instancia de parte, otras relacionadas, como la **queja 12/2626**, presentada por quien se definía como abogado ejerciente en el partido judicial de Úbeda y colegiado del Colegio de Abogados de Jaén que, desafortunadamente, no contaba en estos tiempos de crisis con una clientela que le permitiera vivir de su trabajo con un mínimo desahogo.

Antes bien, casi sus únicos ingresos provenían –nos aseguraba- de su trabajo en el turno de oficio y guardias cuyo pago, como sabíamos, venía demorado, especificándonos que se debía exactamente el 6,97% del turno de oficio del segundo trimestre de 2011, el 100% del tercero y cuarto del mismo año y lo que llevamos de 2012, y el 70% de las guardias correspondientes al cuarto trimestre de 2011 y lo que llevamos del año en curso.

En el nuevo escrito que dirigimos al Departamento responsable tras la admisión de esta queja le recordamos la anterior, sobre la que en esos momentos todavía nos encontrábamos a la espera de recepcionar el preceptivo informe –el que luego recibimos y acabamos de comentar-, y le significamos que entre tanto habíamos sido conocedores de iguales protestas efectuadas por colegiados de Almería, así como receptores de similares reclamaciones por parte de abogados de Sevilla, que nos planteaban situaciones de precariedad económica en términos parecidos a los efectuados por el promotor de la presente queja, que terminamos cerrando tras recibir el informe que hemos comentado en la anterior.

Pese a ello, a finales del mes de Noviembre y principios de Diciembre del año que comentamos nos empezaron a llegar nuevas quejas de colegiados –**queja 12/6620, queja 12/6621, queja 12/6708, queja 12/6712**- deplorando la falta de pago de los turnos de oficio, lo que dio lugar a que iniciáramos un nuevo expediente de oficio –**queja 12/6628**-, que tramitamos conjuntamente con las quejas a instancia de parte, en la que dirigimos a la Viceconsejería de Justicia e Interior el escrito del siguiente tenor literal:

*“A primeros de año, al tener noticias de las demoras en el pago de los turnos de oficio y de asistencia letrada a detenidos correspondientes a 2011, nos dirigimos a ese departamento solicitando informe sobre la situación a ese respecto (expediente de oficio **queja 12/2067**).*

En su momento recibimos informe en el que se nos daba cuenta del pago, a través del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, de dos de las cuatro cuotas en que se había acordado abonar las sumas impagadas.

En la confianza de que el asunto parecía en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones en dicho expediente de oficio.

*Sin embargo en las últimas semanas nos vienen llegando escritos y solicitudes de intervención por parte de abogados de diferentes Colegios que manifiestan su preocupación por el impago generalizado de todo lo actuado durante 2012, tanto en el turno de oficio ordinario como en el turno de asistencia a detenidos. Por ejemplo, en la **queja 12/6712, queja 12/6620 y queja 12/6621**, sendos abogados de los Colegios de Jaén y Granada coinciden en que se les adeudan los siguientes conceptos:*

- Cuarto Trimestre de 2010, del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria.

- Cuatro Trimestre de 2011 de Asistencia al Detenido.
- El primer trimestre de 2012 del Servicio Penitenciario.
- Y los 3 primeros trimestres de 2012 tanto del Turno de Oficio como de las guardias de Asistencia a Detenidos.

Recientemente hemos recibido a una comisión de abogados que representa a tres asociaciones. Concretamente la denominada “Iusta Causa” de Córdoba; el “Foro de Abogados Independientes de Granada” y la “Asociación del Turno de Oficio de Huelva”.

Nos dejaron un escrito (**queja 12/6708**) en el que describían la gravísima situación por la que atraviesan, coincidiendo con los anteriores en los impagos ya citados. Unimos a esta comunicación el texto íntegro del escrito para mejor conocimiento de esa Viceconsejería.

A la vista de todo ello le rogamos nos envíen un informe que sea comprensivo de los siguientes apartados:

A) Procedimiento de pago actualmente previsto para los turnos de oficio y de asistencia a detenidos.

B) Previsiones de pago para la deuda acumulada en concepto de Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria hasta la suspensión de este Servicio.

C) Cuantía de la deuda desglosada por conceptos y Colegios de Abogados, tanto para los turnos de oficio como para las asistencias a detenidos.

D) Pagos efectuados en este año 2012, indicando las fechas y conceptos”.

Concluido el año al que el presente Informe se contrae, y pese a las esperanzadoras noticias aparecidas en los medios al respecto, aún no habíamos recibido contestación a la petición de información a que habían dado lugar las nuevas quejas recibidas, por lo que el próximo Informe tendremos que volver sobre el asunto, tanto si se le ha dado solución como si no.

2. 2. 4. La suspensión del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria.

La suspensión del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria ha sido durante el ejercicio que comentamos, y sigue siéndolo en el momento en que redactamos el presente Informe Anual, asunto de primordial importancia para esta Defensoría, cuya atención a la población penitenciaria viene siendo desde un primer momento preocupación – y ocupación- prioritaria.

La primera noticia que tuvimos al respecto nos llegó a comienzos del segundo trimestre del año por medio de un Letrado perteneciente al Colegio de Abogados de Almería, que nos hizo llegar la Circular Informativa, fechada el 17 de Abril de 2012, que la referida corporación había remitido a los abogados pertenecientes a dicho Servicio, del siguiente tenor literal:

“En el día de hoy se ha recibido escrito del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados en el que traslada oficio de la Directora General de Oficina Judicial y Cooperación, en el que comunican la SUSPENSIÓN de los “servicios de asesoramiento jurídico a las personas que se encuentran internadas en los centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía” (S.O.A.J.P.), debido a la falta de firma de la necesaria addenda del Convenio de Colaboración por parte del Ministerio del Interior.

En principio, parece que se trata de una suspensión temporal, hasta que se firme y se remita por el Ministerio del Interior la referida Addenda del Convenio, previos los preceptivos informes del Ministerio de Hacienda y Administración Pública, Abogacía de Estado, Secretaría General Técnica y Comisión Delegada de política Territorial.

Por tanto, desde mañana día 18 de Abril de 2012, queda suspendido el referido servicio de asesoramiento jurídico, pues los aludidos trámites podrían demorarse bastante y es necesario evitar que se devenguen actuaciones que puedan no ser retribuidas”.

Dicha comunicación dio lugar a la incoación del expediente de oficio **queja 12/207**, cuya primera actuación consistió en el envío de la preceptiva petición de informe tanto a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como al Departamento correspondiente de la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía y, con ligeras variaciones en el texto, les decíamos:

“Hace unos días hemos tenido conocimiento de las dificultades por las que atraviesa el Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria que, financiado por la Consejería de Gobernación y Justicia, prestan los Colegios de Abogados de Andalucía en las diferentes prisiones de nuestra Comunidad.

Como saben es un servicio que funciona aceptablemente bien, desde hace muchos años en la mayoría de las prisiones (aunque el vigente Convenio sea de 2008). Las diferentes partes signatarias del aludido Convenio formulan valoraciones muy positivas del mismo, al igual que también esta Institución.

Ante el retraso de la firma de una Addenda, la Consejería ha solicitado al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados que se suspendan los citados servicios hasta que se proceda a la firma y, de ese modo, poder seguir compensando económicamente las prestaciones realizadas a partir de 1 de Enero de 2012.

Diferentes Colegios de Abogados ya se nos ha dirigido solicitando nuestra mediación en el asunto, por lo que le solicitamos información sobre el problema surgido”.

Mientras nos encontrábamos a la espera de recibir información al respecto, nos siguieron llegando quejas de abogados pertenecientes al Servicio de diversos Colegios de Abogados andaluces, incluso empezaron a llegar quejas de internos de Centros Penitenciarios.

El diez de Mayo de 2012 recibimos el informe solicitado al Departamento de Justicia de la Junta de Andalucía, que concretaba lo siguiente:

“Primero.- Los Colegios de Abogados vienen prestando desde hace ya años, según nos consta desde 2001, un servicio de asesoramiento jurídico a internos en los Centros penitenciarios de Andalucía. Hay que significar que este servicio como tal no es un servicio de asistencia jurídica gratuita, ya que no está contemplado en la Ley 1/1996, de 10 de Enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

Segundo.- El 12 de Marzo de 2008, se suscribió un Convenio de Colaboración entre la anterior Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, para la prestación de asesoramiento jurídico a las personas que se encuentren internadas en los centros penitenciarios de la Comunidad autónoma de Andalucía, con una vigencia de 3 años. La prestación de este servicio se venía realizando por los profesionales de los Colegios de Abogados en donde existe Centro penitenciario y se pagaba como una subvención excepcional que anualmente abonaba la Consejería competente en materia de justicia, actualmente la de Gobernación y Justicia.

Tercero.- En aras de agilizar la autorización de los servicios máximos a realizar por cada Colegio de Abogados y la gestión de los pagos, por parte de esta Consejería se aprobó la orden de 15 de Marzo de 2011, por la que se determina el número de guardias y los servicios para la orientación y asesoramiento jurídico a las personas internas, que corresponde realizar a los Colegios de abogados para el ejercicio 2011, así como el baremo a aplicar para la compensación económica de dichos servicios. Esta Orden ha permitido seguir prestando el servicio durante todo el año 2011, así como la compensación económica a los Colegios de Abogados.

Cuarto.- Estando el Convenio de Colaboración a punto de expirar su plazo de vigencia, la Comisión de Seguimiento del citado convenio, celebrada el 28 de Octubre de 2010, acordó por todas las partes, la prórroga indefinida del mencionado Convenio, teniendo en cuenta, especialmente, la valoración positiva del servicio que se venía prestando a los internos. Como consecuencia de este acuerdo, por esta Consejería de Gobernación y Justicia, se iniciaron los trámites del procedimiento correspondiente para la prórroga de dicho convenio mediante Addenda al mismo, en la que se prevé, entre otros aspectos, el carácter indefinido del Convenio de colaboración suscrito el 12 de Marzo de 2008. Pero los cambios de la persona titular de esta Consejería, en primera instancia, y posteriormente los cambios en el Ministerio del Interior, por dos ocasiones, han dilatado el procedimiento de la firma del correspondiente Addenda. En este sentido, con fecha de 19 de Diciembre de 2011, se volvió a reunir la Comisión de Seguimiento del Convenio de Colaboración de referencia, y se instó al representante de Instituciones Penitenciarias para que agilizar los trámites para poder suscribir el Addenda antes de la toma de posesión del nuevo Ministro, para evitar retrasar más todo este proceso y poder continuar con este servicio en el año 2012. En la citada Comisión de Seguimiento, se acordó igualmente proponer a la Consejería un total de 2.840 servicios de asesoramiento a internos para toda Andalucía en el año 2012 por el mismo módulo económico que el ejercicio 2011, quedando pendiente su aprobación a la suscripción del Addenda por el Ministerio.

Quinto.- Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido y el cambio de año sin tener noticias sobre la firma del Addenda por parte del Ministerio del Interior, una vez que por las otras dos partes ya estaba suscrito, con fecha de 23 de

Enero de 2012, desde esta Dirección General se remitió escrito a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, solicitando que informara del estado en que se encontraba la tramitación de la firma del Addenda al Convenio de colaboración. El 8 de Febrero de 2012, se ha recibido un escrito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en el que informa que la Addenda está pendiente de informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. Por otro lado, considera que aunque el Addenda tenga el visto bueno de la Comisión de Seguimiento, al tramitarse como si de un Convenio nuevo se tratara, “lo que exige, obligatoriamente el informe de la Abogacía del Estado, Secretaría General Técnica, Ministerio de Hacienda y Comisión Delegada de Política Territorial”. Por último, considera que “sigue interesada en la continuidad del servicio, del que se tiene una positiva valoración, y en la medida de sus posibilidades, trataría de agilizar al máximo su tramitación”.

Sexto.- *Por todo ello, a la vista de la situación actual de la tramitación del Addenda al Convenio de colaboración suscrito el 12 de Marzo de 2008 y teniendo en cuenta que los servicios de asesoramiento jurídico a las personas que sen encuentren internadas en los centros penitenciarios de la Comunidad autónoma de Andalucía para el 2012, no habían sido aprobados todavía por esta Consejería al no tener firmada la Addenda, con fecha de 12 de Abril de 2012, se remitió escrito al Consejo Andaluz de Colegios de Abogados, en el que se solicitaba que suspendiera los citados servicios que se venían prestando a los internos hasta que se suscriba la nueva Addenda, con independencia de que cuando se firmara, se aplicaría con carácter retroactivo para poder compensar económicamente los servicios ya prestados desde el 1 de Enero de 2012 hasta la fecha”.*

Y casi en la misma fecha recibimos el enviado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, del siguiente tenor:

“El convenio original se firmó el 12 de Marzo de 2008, su vigencia anual ha venido siendo desarrollada mediante addendas.

Efectivamente, según dispone el citado convenio, es la Comunidad Autónoma de Andalucía la que se compromete a pagar la atención que presten los abogados que integran este servicio. La cantidad que está abonando la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, viene a suponer la cantidad de 503.700 € que se pagan con cargo a la aplicación presupuestaria 0.1.11.00.01.00.48300.14B.8 según se refleja en cada addenda anual.

Los centros penitenciarios de Andalucía son receptores del servicio, en cada centro se facilita que los abogados puedan atender a los internos que lo soliciten, atención que se presta por medio de los locutorios de abogados.

El servicio es gratuito para los internos y no tiene nada que ver –ni se debe confundir- con el servicio de los abogados de oficio o de la asistencia jurídica gratuita a detenidos.

Breve explicación del problema actual con relación a la addenda:

A mediados de Noviembre de 2011 la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía remitió la addenda –que

contemplaba los pagos previstos para el año 2011- la cual ya iba firmada por la Consejera y el Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.

Dicha addenda no había sido recibida en esta Secretaría General de Instituciones Penitenciarias para su tramitación e informes preceptivos antes de la firma del Ministro, procediéndose por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a iniciar los trámites del procedimiento legalmente previsto lo que conlleva obtener el informe favorable de :

- La Abogacía del Estado.*
- La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.*
- La Comisión Delegada del Gobierno de Política Territorial.*
- El informe favorable, preceptivo y vinculante del Ministerio de Hacienda.*

De todos estos trámites, la administración penitenciaria se encarga de solicitar sucesivamente el informe de la Abogacía del Estado y posteriormente a la Secretaría General Técnica, siendo esta última la encargada de solicitar los informes preceptivos a “Política Territorial” y al Ministerio de Hacienda, al final, cuando se disponga de todos esos informes favorables, el convenio o la addenda es cuando se puede firmar definitivamente por el Ministerio del Interior.

Estos trámites, como es lógico, conllevan el transcurso de un tiempo necesario, con lo que la remisión de la Addenda a finales del año 2011 es, cuando menos, tardía, lo que nos ha obligado a tener que evacuar parte de los trámites ya en el año 2012. (Piénsese que estamos hablando de abonar un servicio ya realizado por los abogaos andaluces que se integran en el servicio de orientación jurídica penitenciaria –SOJP- a lo largo del año 2011). Si luego surgen contratiempos o reparos jurídicos de última hora es injusto que se nos impute el contratiempo, la tardanza o, incluso la eventual denegación o falta de habilitación legal para firmar el convenio.

La fase de trámite referida al informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Hacienda (que debe ser necesariamente favorable para poder firmar la addenda) viene ordenado por la Disposición Adicional Cuadragésimo Primera de la Ley 39/2010, de 22 de Diciembre, prorrogada por Real Decreto Ley 29/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. En este punto hay que señalar, para evitar malentendidos, que se trata de un requisito legal y públicamente conocido, es decir, es un requisito conocido por todas las Administraciones, también por la Comunidad Autónoma de Andalucía; se trata de un requisito que está publicado en el BOE.

El informe del Ministerio de Hacienda no se ha emitido. Ignoramos si finalmente se emitirá con carácter favorable o desfavorable, pero lo cierto es que su no recepción por nuestra parte conlleva la imposibilidad de firma ya que la Ley antes aludida señala que dicho informe es preceptivo y vinculante.

El 17 de Abril la Junta de Andalucía nos informa (remitiendo copia del escrito que hizo llegar la Directora General de Oficina Judicial y Cooperación dependiente de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía al Presidente del Consejo Andaluz de Colegios de Abogados) que “se

solicita a ese Consejo Andalúz de Colegios de Abogados que proceda a la suspensión de los citados servicios que se vienen prestando a los internos hasta que se suscriba la Addenda, que se aplicaría con carácter retroactivo para poder compensar económicamente los servicios ya prestados desde el 1 de Enero de 2012 hasta la fecha”.

Conclusión:

Entendemos que por parte de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se ha actuado con la mayor diligencia en la tramitación de la Addenda al convenio citado (donde consta informe favorable de Abogacía del Estado y remisión a la Secretaría General Técnica), aún cuando la recepción de la misma fue muy tardía, no pudiendo saber ni conocer posibles vicisitudes que pueden haber afectado a la citada addenda en otras instancias administrativas informantes.

En tanto no se obtenga el informe favorable de todos los órganos administrativos que intervienen, no se puede firmar la referida addenda por el Ministerio del Interior”.

A la vista de la respuesta remitida por la administración penitenciaria, y dado que, además, se nos había planteado una nueva reclamación por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía –**queja 12/3109**-, nos volvimos a dirigir a la Consejería de Justicia e Interior mediante escrito del siguiente tenor literal:

“Como ya conocen, el Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria (SOAJP) que, financiado por la Junta de Andalucía, prestan los Colegios de Abogados en las prisiones andaluzas, atraviesa graves problemas - está suspendido- porque la “Addenda” del Convenio que lo regula está pendiente de firma por parte del Ministerio de Hacienda.

Sobre esta situación solicitamos en su día (queja de oficio 12/2007) informe a la entonces denominada Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación que nos lo envió con fecha 8 de Mayo de 2012 proporcionando amplia información sobre el asunto.

Aunque hemos mantenido varios contactos telefónicos con esa Consejería, no hemos vuelto a recibir información escrita sobre la marcha de las gestiones en curso encaminadas a buscar una salida positiva que permita la continuidad del SOAJP.

A este respecto debemos informarle que la Coordinadora General de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía nos ha presentado una queja (12/3109) por el conflicto planteado y por el incidente, al aparecer aislado, ocurrido en la prisión de Córdoba con unas firmas de apoyo por parte de numerosos internos.

Le adjuntamos copia íntegra de dicho escrito de queja que incluye en su epígrafe Tercero, una “posible solución a este conflicto” que convendría se estudiase por esa Consejería.

En definitiva, a través de este escrito le solicitamos nueva información sobre la cuestión planteada y el resultado de las gestiones que están llevando a cabo ante los Ministerios afectados.”.

Y ésta fue la contestación del Departamento de Justicia a nuestra nueva petición de informe:

“En respuesta a su escrito de 25 de Junio de 2012, mediante el que esa Institución ha solicitado información sobre las gestiones realizadas desde esta Consejería con relación a la situación del Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria, a raíz del escrito presentado por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, le traslado a continuación la información que respecto a este asunto nos ha remitido la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal:

1. Con fecha 15 de Junio de 2012, representantes de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía fueron recibidos por el Consejero de Justicia e Interior. En dicha reunión se les hizo partícipes de la voluntad por parte de esta Consejería del mantenimiento de dichos servicios, dada la notable importancia y manifiesta demanda que de los mismos se tienen por las personas internas en los Centros Penitenciarios de Andalucía.

2. Se informa, sin embargo, que la suspensión del servicio viene por estar afectada la Addenda al Convenio por el que se prestaba este servicio, al informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Hacienda y Administración Pública.

3. En este sentido, se expuso que así mismo que junto a la voluntad y compromiso con la reanudación de la prestación de este servicio, el criterio de esta Consejería era mantener el modelo de Convenio tripartito (Ministerio del Interior, Consejería competente en materia de Justicia y Consejo Andaluz de Colegios de Abogados) y ello en base a las siguientes consideraciones:

** Como garantía de homogeneidad en la regulación de la organización y funcionamiento de los servicios a todas las personas internas en los Centros Penitenciarios de Andalucía, dada la diversidad que conlleva en su prestación la existencia de distintos convenios bilaterales suscritos entre cada uno de los Colegios de Abogados y el Ministerio (modelo anterior al Convenio tripartito).*

** Para facilitar la participación de la Administración de la Junta de Andalucía en la toma de decisiones a la hora de planificar y supervisar la prestación de este Servicio de asesoramiento jurídico, pues de optar por un convenio bilateral la Administración Autonómica quedaría desvinculada al respecto.*

** En el marco de control y seguimiento, para obtener la información necesaria en aras de garantizar la máxima calidad en su prestación. Se impone en un servicio de esta naturaleza, que la Administración autonómica, que financia su prestación, pueda contar con amplitud de datos necesarios para su evaluación, no existiendo base legal para su requerimiento a los distintos Centros Penitenciarios de no estar conveniada la Junta de Andalucía con el Ministerio.*

En esta línea de actuación, seguimos a la espera de la resolución por parte del Ministerio de los trámites pertinentes”.

A la vista de lo anterior, y tras dar traslado del citado informe a la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía y al resto de nuestros interlocutores en la tramitación del presente expediente de queja, tanto desde la citada Organización como por parte de otros remitentes se nos participó de nuevas consideraciones al respecto, cuyo interés motivó que, una vez más, diéramos traslado de un extracto de las mismas a la Consejería de Justicia e Interior, mediante escrito que trascribimos en su integridad al desprenderse de su contenido el nuevo planteamiento que se ha ofrecido en aras de instar la restauración del Servicio suspendido:

“Tras la conclusión de nuestra actuación en la presente queja, a la espera de una resolución por parte del Ministerio de Hacienda, que parecía cercana, hemos recibido sendas alegaciones, sobre el problema creado en torno al Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria (SOAJP), que nos parecen deben ser conocidas y estudiadas por ese departamento en un intento de buscar soluciones que posibiliten la continuidad de un Servicio que ha sido elogiado, en su ya larga trayectoria, por cuantos se han acercado al mismo desde distintos ámbitos.

Por una parte la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía plantea la posibilidad de reanudar el Servicio mediante la financiación directa a cada Colegio de Abogados, o a su Consejo Andaluz, a partir de los convenios bilaterales que consideran vigentes y todo ello, como es obvio previa conformidad del Ministerio del Interior. A este respecto incluyen en su extenso escrito una serie de consideraciones, entre otras las contenidas en un informe de la Comisión de Derecho Penitenciario del Colegio de Abogados de Sevilla (se acompaña copia del escrito presentado al efecto).

Por su parte, el coordinador del SOAJP del Colegio de Abogados de Almería, personado al efecto en el expediente de oficio que mantenemos abierto sobre este asunto (queja de oficio 12/2007) nos traslada la siguiente propuesta:

“Comoquiera que el Informe del Ministerio de Hacienda para la firma de la Addenda por parte del Ministerio del Interior es, con la Disposición Adicional Cuadragésimo Primera de la Ley 39/2010, de 22 de Diciembre, prorrogada por Real Decreto Ley 29/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (Ministra Salgado), preceptivo y vinculante para evitar que las Comunidades Autónomas se endeuden por encima de sus capacidades, como ha ocurrido en el pasado, y comoquiera que el texto de la Addenda acuerda la PRÓRROGA INDEFINIDA del Convenio de Colaboración de 12 de Marzo de 2008, que fue firmado con una VIGENCIA DE TRES AÑOS, para simplificar la solución del problema, podríais SOLICITAR a las partes (el tripartito compuesto por la Consejería de Gobernación y Justicia, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, y el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados) PRESCINDIR de la pretensión INDEFINIDA de la actual Addenda (ya que este gasto indefinido pues ser el problema, en tiempos de crisis económica), dejando SIN EFECTO la misma, y redactar y tramitar de inmediato otra Addenda, en la cual el cual SE PRORROGUE el Convenio de Colaboración únicamente POR OTROS TRES AÑOS MÁS. Al término de los cuales se hablará de nuevo entre las partes. Pero que ello posibilite, mientras tanto, EJECUTAR LA PARTIDA DEL GASTO PREVISTA EN EL PRESUPUESTO

ANDALUZ, PARA EL SOAPJ, DE 397.000 €, antes de que venza este ejercicio de 2012 y se pierda el dinero y el servicio, y *poder proseguir luego, además, con lo procedente para el ejercicio de 2013*".

Como pueden ver se trata de propuestas muy distintas, pero que pudieran arrojar luz sobre alguna vía de solución a un problema que parece estancado sin que conozcamos a ciencia cierta cuales pueden ser las razones que están provocando una dilación tan extrema y un creciente malestar entre los afectados.

A esta Institución le parece el SOAJP un Servicio esencial para que la población penitenciaria esté debidamente atendida desde el punto de vista de la información y asistencia jurídica, a lo largo de todas las fases de la ejecución de sus penas privativas de libertad.

Por nuestra experiencia de años atendiendo quejas de prisiones, sabemos de las enormes carencias informativas que padece esta población, sin que los juristas penitenciarios puedan resolver las consultas y peticiones que les pudieran presentar los internos, no sólo porque la mayor parte de sus funciones sean las de asesoramiento jurídico en general para la Dirección de los establecimientos penitenciarios y sus órganos colegiados, sino por el muy escaso número que representan en la plantilla de funcionarios de prisiones.

Por todo ello creemos que las propuestas que se nos ha formulado deben ser debidamente consideradas y estudiadas ante al eventualidad de un bloqueo indefinido del Convenio Tripartito por parte de la Administración Central y deben buscarse fórmulas alternativas para la reanudación del Servicio.

A este respecto le trasladamos también la reciente respuesta de la Subdirectora General de Relaciones Institucionales y Coordinación Territorial, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, al Decano del Colegio de Abogados de Córdoba, sobre la plena vigencia de los convenios bilaterales con los Colegios de Abogados.

Y añade la Subdirectora General:

"Ninguno de los citados convenios ha sido formalmente denunciado y por tanto todos ellos contemplan una prórroga automática, por lo que consideramos que son perfectamente válidos para seguir desplegando los efectos que se pactaron y que, en su virtud, los abogados inscritos en los distintos Colegios pueden seguir prestando el Servicio de Orientación y Asesoramiento Jurídico Penitenciario (S.O.A.J.P.)".

Conviene recordar que bajo la vigencia y aplicación de dichos convenios bilaterales, el S.O.A.J.P. ha funcionado durante 6 u 8 años, según los casos, a plena satisfacción y con el patrocinio y financiación de esa Consejería.

Por cuanto antecede, le ruego nos vuelva a informar de la situación actual de este asunto y de la consideración que le merezcan las propuestas que le trasladamos con vistas a una rápida reanudación del Servicio de Orientación y Asistencia Jurídica Penitenciaria".

En el momento de redactar el presente Informe aún nos encontramos a la espera de la respuesta que nos ha de proporcionar el Departamento de Justicia de la Junta

de Andalucía, por lo que, dado que el expediente de queja no se encuentra concluido y, en consecuencia, tampoco lo están nuestras actuaciones, en el próximo Informe Anual volveremos a instruir sobre un asunto que, como dijimos al principio del comentario, es de nuestro máximo interés.

2. 2. 5. Otros Colegios Profesionales.

Cualquier Colegio Profesional, como corporación de Derecho Público, es susceptible de ser supervisado por esta Defensoría en cuanto a su actividad, especialmente respecto de la manera en que actúa frente a las quejas que los ciudadanos formulan contra sus colegiados, y ya hemos dicho en otras ocasiones que con menor frecuencia que a las quejas sobre abogados o respecto de la actividad emprendida –o ausente– por parte de los Colegios a que los mismos pertenecen, nos hemos enfrentado a las alusivas a Procuradores, con menos frecuencia aún a las referidas a Graduados Sociales, y, muy circunstancialmente, a las de Notarios e incluso Administradores de Fincas, sin olvidarnos de que el pasado año se tramitaron sendos expedientes afectantes a dos corporaciones colegiales nuevas en el territorio de nuestras quejas, el Colegio de Ingenieros Agrónomos y el de Ingenieros en Informática.

Precisamente derivada de la que se tramitó el pasado ejercicio –la **queja 11/2584**, en el presente se formuló por el mismo interesado que en la anterior la **queja 12/493**, exponiéndonos que en Julio de 2011 había presentado denuncia colegial contra una colegiada por entender que la misma había infringido normas deontológicas profesionales en el transcurso de una relación profesional establecida entre aquélla y la entidad mercantil de la que nuestro remitente decía ser Administrador Único, basándose en una motivación que carece de interés para el presente comentario.

La presente denuncia colegial afectaba a la misma colegiada objeto de la que dio lugar a la queja que tramitamos el año anterior, que se resolvió a satisfacción de esta Institución desde el punto y hora en que se nos comunicó el dictado por parte de la corporación colegial afectada de la oportuna resolución, cuya ausencia había motivado tanto la presentación de la referida queja como la admisión de la misma.

El interesado hacía hincapié en su nuevo escrito en que de la nueva queja o denuncia colegial, presentada varios meses después que la anterior, aunque se dirigiera frente a la misma profesional, lo era por otros motivos completamente distintos de los que dieron lugar a aquélla y, por ende, a la resolución que en relación con la misma adoptó el Colegio, al que ahora se le volvía a reclamar que resolviera también esta, toda vez que de la fotocopia de la referida denuncia y de los documentos acompañados a la misma se desprendía la existencia de una cuestión independiente de la anterior, y que, por tanto, merecía igualmente la resolución que tuviera a bien adoptar, debiéndolo hacer en la forma y plazos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, concediéndose al denunciante la oportunidad de acatarla o de manifestar su discrepancia recurriéndola ante órgano de superior categoría y, posteriormente, y en su caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en evitación de que pueda considerarse conculcado o debilitado su derecho de defensa.

Pues bien, de la respuesta remitida por el Decano de la referida corporación colegial se desprendió que *“en relación con la denuncia a que se alude en la misma, se ha decidido acumularla a otra anterior denuncia presentada por el citado Sr. ... contra la misma colegiada, que, pese a haber sido inicialmente archivada, continúa su tramitación por resolución de la Comisión de Recursos de este Colegio.”* Ambas denuncias habían sido

acumuladas -concluía nuestro remitente- y se encontraban en trámite de instrucción, pendientes del nombramiento del correspondiente instructor a fin de que siguiera su curso.

Y como de ello, a su vez, se desprendía no sólo que se había dado entrada a la segunda denuncia formulada por el interesado, cuya ausencia de noticias al respecto motivó este segundo expediente de queja, sino que la primera, objeto de la queja anterior, seguía en proceso de instrucción al haber sido reanudado, pese a que fuera inicialmente archivada, pudimos dar por concluida nuestra intervención.

En la **queja 12/1409** su promotora nos exponía que el notario de una localidad malagueña le había cobrado por una cancelación de hipoteca una cantidad superior a la establecida en las normas arancelarias, que había intentado que se le devolviera la diferencia y que habían resultado inútiles sus gestiones, solicitando que mediáramos nosotros para ello.

No aportaba como documental nada más que la factura, sin que, por ello, pudiéramos saber en qué se basaba para decir si era o no adecuada, sin que, aunque quedara claro que no lo era, pudiéramos hacer nada al no tener constancia de si se habían agotado los trámites previos a una intervención externa, es decir, si había o no formulado reclamación ante el Colegio Notarial de Andalucía, y si lo había hecho, en qué sentido se había resuelto su queja.

Tras una petición de ampliación de datos al respecto, pudimos saber que, en efecto, la interesada presentó en su día reclamación ante el Colegio Notarial, y aunque lo hizo a la par que presentara su queja ante esta Defensoría, como aseguraba que no le habían contestado aún decidimos admitir la queja pese a ser algo precipitada la constatación de un silencio que podía romperse en poco tiempo, pero que nos situaba como vigilantes de que se resolviera la queja de manera adecuada.

La contestación que nos llegó fue tranquilizadora en ese único sentido: el Decano del Colegio Notarial nos comunicaba que en relación a la impugnación de minuta presentada ante ese Colegio por la interesada *“tras las gestiones pertinentes ante el notario afectado, se halla actualmente en tramitación, de lo que se ha dado cuenta a la impugnante, a la que se notificará en su momento el acuerdo que por esta Junta Directiva se adopte”*.

Como lo que pretendíamos era asegurarnos de que se había recibido la impugnación en el Colegio Notarial y que la misma se encontraba tramitándose, nuestro objetivo se encontraba cumplido, pues si fuera o no adecuada la referida minuta era una cuestión que excedía nuestras competencias, ya que era el Colegio Notarial el que había de decidirlo.

2. 3. Actuaciones Penitenciarias.

También en este año las quejas que nos han llegado desde las prisiones o enviadas por familiares de personas privadas de libertad, o incluso remitidas por asociaciones, han sido muy numerosas: más de cuatrocientos expedientes iniciados a instancia de parte y algunos más promovidos de oficio que se reseñaron en la introducción del área.

Como indicamos cada año, nuestra tarea en este campo tiene un claro sentido de mediación, tratando de mejorar las modalidades de vida de las personas presas y su posible acceso a algún beneficio penitenciario o para contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a su reinserción. No estamos en presencia, por lo tanto, de una tarea de

supervisión en sentido estricto puesto que, salvo algunas contadas materias, la administración penitenciaria no es objeto competencial para la Administración Autonómica.

2. 3. 1. Materias más frecuentes de que tratan las quejas atendidas.

Para una mejor comprensión del tipo de asuntos que se nos plantean en esta materia, las clasificamos conforme a los motivos que se incluyen en el siguiente cuadro que nos servirá para comentar algunas actuaciones significativas.

MOTIVOS MÁS FRECUENTES DE LAS QUEJAS PENITENCIARIAS EN 2012

MATERIA	Nº DE QUEJAS
Traslados para acercamiento familiar	76
Permisos y clasificaciones	59
Asuntos regimentales	53
Procesales	41
Asistencia sanitaria	33
Extranjeros pendientes de expulsión	28
Libertades condicionales	19
Prisión preventiva	16
Discapacitados y enfermos psíquicos	12
Convenio Colaboración Junta Andalucía	10
Malos tratos	8
Infraestructuras	6
Fallecimientos en prisión	5
Indultos	5
Otras materias	51
Total quejas penitenciarias	422

Como puede observarse, la correspondencia que nos llega desde las prisiones es muy variopinta pues junto a los motivos que se indican como más habituales, resulta muy frecuente en las cartas recibidas encontrar alusiones a muy diferentes asuntos, muchas veces ajenos a la realidad penitenciaria o a la situación procesal por la que atraviesan los interesados. No resulta tan extraño encontrar reflexiones o comentarios sobre su vida privada o la situación familiar que dejaron al ingresar en prisión.

El cuadro recoge lo más habitual, clasificado atendiendo a la petición más concreta que se nos haga o al hecho más destacable que le afecta a cada cual en el ámbito penitenciario.

Como suele ocurrir, el tipo de queja más frecuente es el que plantea una petición de traslado para acercamiento familiar desde una prisión alejada hasta otra más próxima. Dicho traslado puede ser entre prisiones andaluzas; de una exterior a otra andaluza, o viceversa o incluso solicitarse desde un centro de reclusión en el extranjero.

En los últimos años, el relativo descenso de la población penitenciaria, que ha continuado apreciándose en este año 2012, está propiciando que sea más factible conseguir éxito en nuestras mediaciones al producirse con mayor frecuencia plazas vacantes en algunas prisiones tradicionalmente deficitarias, aunque todavía prevalecen las solicitudes de traslado hacia los establecimientos penitenciarios de Málaga, Sevilla I o Almería, si bien en este año han aumentado las peticiones por parte de internos que quieren regresar o permanecer en Puerto III.

Así como en el pasado año fueron varias las quejas recibidas solicitando el traslado de los interesados a alguna prisión de Canarias desde donde, por falta de plazas, se les había destinado a Huelva o Puerto III, en este año han sido frecuentes las de quienes

solicitan su traslado a Ceuta o Melilla, ciudades también muy deficitarias en cuanto a recursos penitenciarios, como en varias ocasiones nos ha puesto de manifiesto la propia Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (**queja 12/499, queja 12/3298, queja 12/3295, queja 12/4143 o queja 12/5606**, entre otras).

En cuanto a las quejas sobre permisos y clasificaciones, también muy numerosas, sabido es que al régimen ordinario de vida en los centros penitenciarios corresponde una clasificación en segundo grado y que al disfrute de permisos puede accederse con dicha clasificación y reuniendo el requisito de tener cumplida la $\frac{1}{4}$ parte de la condena, junto a otros esenciales como el buen comportamiento y un adecuado pronóstico de reinserción. Por ello en cuanto los internos consideran que reúnen esos requisitos comienzan a pedir permisos ordinarios de salida y cuando les son denegados, bien por la Junta de Tratamiento, bien por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, que los han de autorizar, acuden con frecuencia a nosotros para que medemos en su concesión.

A veces las denegaciones de permisos van unidas a lo que los penitenciarios denominan como “involución tratamental”, como le ocurría a un interno que tras disfrutar de numerosos permisos, se le había incluso clasificado ya en tercer grado, pero dicha clasificación (que implica un régimen abierto de vida) fue revisada –regresada- a segundo grado de nuevo, pues el interno había vuelto a reincidir en su problemática de consumo de drogas y, por lo tanto, se le habían suprimido los permisos.

Pudo volver a recuperarlos, tras nuestra mediación, una vez que se mostró abstinente durante un largo período de tiempo y realizó un curso de prevención de recaídas (**queja 12/1245**).

Entre la tipología delictiva que más dificulta la concesión de permisos se encuentra la que tiene su origen en la violencia en el ámbito doméstico, muchas veces no asumida por los condenados; a este respecto es ilustrativo el contenido de la comunicación que enviamos a una de estas personas que, próximo al cumplimiento total de la pena, seguía sin disfrutar de permisos:

“Tal como le indicamos en nuestra anterior comunicación, nos hemos dirigido a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias poniendo de manifiesto su pretensión de obtener permisos de salida, toda vez que concurren en su caso las circunstancias objetivas necesarias para ello, como son la buena conducta observada, haber extinguido la cuarta parte de la condena, la proximidad de su libertad y el apoyo con que cuenta en el exterior.

Sin embargo, en contestación a nuestra petición se nos significa que tanto el permiso de salida como una progresión de grado fueron desestimados en la última Junta de Tratamiento debido, principalmente, a que no asuma Vd. responsabilidad alguna sobre los hechos en virtud de los que cumple la condena, siendo el criterio de la administración penitenciaria que mientras no se asuma dicha responsabilidad no puede haber voluntad de cambio y garantía de no volver a delinquir, lo que impedirá que en tanto no se modifique dicha conducta no se le va a conceder beneficio penitenciario alguno”.

Finalmente le fueron concedidos tras la asunción de su delito, la realización de un curso específico sobre el mismo y el pago de la responsabilidad civil a que también fue condenado.

Los asuntos referidos a cuestiones propias del régimen penitenciario presentan este año un mayor número de casos porque se recibieron doce quejas, todas idénticas y sin

firma, supuestamente enviadas desde el centro penitenciario Sevilla II. En ellas se hablaban de impedimentos para la consulta de textos legales; trabas para acceder al módulo sociocultural, uso inadecuado de la megafonía general del centro y se citaban algunos casos de supuestos malos tratos. Todo ello sin demasiado detalle.

A pesar del anonimato, dado el peculiar envío de escritos, les dimos traslado a la Secretaría General a través de una actuación de oficio (**queja 12/1044**). Se nos envió un informe en el que se recogía la resolución del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 11 de Andalucía, con sede en Sevilla, al que habían llegado los mismo escritos. Dicho Juzgado inició el expediente penitenciario 1075/12 que resolvió mediante auto de 8 de Marzo de 2012, ordenando su archivo, con los siguientes razonamientos:

«Los escritos que han dado lugar a la incoación del presente expediente, tienen idéntica redacción, han sido confeccionados utilizando ordenador, carecen de firma y no han sido ratificados por quienes aparecen en el encabezamiento como denunciantes, desprendiéndose de sus manifestaciones que no son conocedores de su contenido.

Ello indica que no han sido confeccionados por los que aparecen como suscriptores de los mismos, que tal confección ha sido efectuada fuera del C.P., no disponiéndose en el mismo, en todo caso, de ordenador por los citados internos, y que lo han sido por la misma persona, cuya identificación actualmente se desconoce. De otro lado, si bien se imputan hechos de naturaleza graves, los mismos se describen de un modo genérico, sin concreción alguna.

Todo ello nos impide otorgar credibilidad a las manifestaciones contenidas en los escritos y en todo caso, de ninguna manera podría tratarse de hechos relacionados con los internos que aparecen en el encabezamiento de los mismos, al no ratificar éstos su contenido, siendo un tercero el que con intencionalidad no definida, pero con intereses claramente espurios y ánimo de manipulación, los ha suscrito».

A la vista del informe recibido dimos por concluidos los expedientes y el de oficio iniciado, no solo por el carácter anónimo de los escritos sino también por respeto a la resolución judicial y a su clara argumentación jurídica.

También se han recibido varias quejas sobre defectos en la calefacción o refrigeración en algunos centros. Por ejemplo, en uno de los módulos de Puerto III se quejaba un interno de las bajas temperaturas invernales durante una parte del día. A través del informe recibido se constató la realidad del problema que fue afrontado mediante la ampliación del funcionamiento de la calefacción a la totalidad de las horas del día y hasta que se suavizaron las temperaturas.

Por exceso de calor se recibió también la **queja 12/3448** afectante al taller de marquetería del Hospital Psiquiátrico Penitenciario, que viene siendo utilizado por una veintena de pacientes.

El breve, pero detallado informe recibido explicaba el origen y superación del problema a comienzos de Julio:

“El taller de marquetería, situado en la zona del patio del módulo 4, viene desarrollando su labor terapéutica con normalidad desde los inicios del hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla. En los meses de verano, la temperatura en su interior alcanza valores que dificultan la actividad, circunstancia que se ha

venido mitigando con la instalación de un aparato de refrigeración portátil que, actualmente, se encuentra en reparación por deterioro del ventilador.

Para solventar el problema de forma definitiva en la previsión de necesidades de equipamiento para el año 2012, la Junta Económica-Administrativa del centro en sesión de fecha 24 de Febrero de 2012 acordó incluir la petición de adquisición de un aparato de aire acondicionado con una potencia de 5850 frigorías/h y 6365 Kilocalorías/h. En tanto pueda resolverse favorablemente la citada petición por parte de esta Secretaría General y al objeto de favorecer las condiciones de climatización del taller, con fecha 29 de Junio de 2012 se procedió a desmontar el aparato portátil existente en el taller de cerámica del módulo 1, actualmente sin actividad ocupacional, para instalarlo en el taller de marquetería. Con esta medida provisional se ha conseguido solventar el problema de las elevadas temperaturas”.

Como cada año, las quejas de índole procesal son numerosas discrepando sus remitentes de las resoluciones judiciales que les mantienen encausados y en prisión, aduciendo falta de pruebas o la inocencia respecto de los cargos de que vienen acusados.

Sin embargo, en algunos casos se trata de quejas por dilaciones procesales que dan pie a que las admitamos ante las respectivas fiscalías para conocer las peculiaridades del procedimiento que bien pueden estar originando retrasos ordinarios –por ejemplo, por la complejidad de la causa- o bien podrían dar lugar a dilaciones indebidas.

En el presente año, entre las quejas relativas a asistencia sanitaria, figuran algunas de carácter general –iniciadas de oficio- para conocer mejor el funcionamiento de las zonas hospitalarias reservadas para atender a la población penitenciaria en los hospitales de referencia para cada establecimiento penitenciario.

Las Unidades de Hospitalización de Acceso Restringido (U.A.R.), que así se les denomina, se han ido construyendo o reformando en un proceso que dura ya unos veinte años, aunque fue a partir de 1995 cuando se establecieron unos criterios técnicos a que debían someterse todas. En Abril de 1998 un Consejo de Ministros aprobó para toda España un programa de construcción de estas unidades, que, en Andalucía, habrían de cubrir un total de 120 plazas hospitalarias situadas una en cada provincia, salvo la de Cádiz que cuenta con dos y Sevilla con tres. Las hemos visitado todas aunque a alguna habrá que volver para conocer recientes reformas.

En ese año se han visitado las de Almería, Granada y Málaga y se han protocolizado esas visitas, conforme a un cuestionario que recoge diferentes aspectos tanto sobre su estructura material y dotaciones como sobre su funcionamiento (son las siguientes quejas de oficio: **queja 12/1899**, **queja 12/1900** y **queja 12/2179**). En 2013 proseguirán las investigaciones que incluirán la realización de una encuesta a los hospitales de referencia sobre el funcionamiento de las mismas en 2012.

Un aspecto destacable de este tipo de quejas de contenido sanitario es la drástica disminución que se aprecia en las referidas a pérdidas de citas para consultas hospitalarias por incomparecencia de las fuerzas policiales para traslado y custodia. éste ha sido un problema muy preocupante durante años que ha ocupado muchas páginas de nuestros Informes Anuales. En nuestro reciente Informe Especial sobre “La intervención de la Junta de Andalucía en el sistema penitenciario”, de Noviembre de 2011, ya poníamos de manifiesto una mejora en ese aspecto si bien todavía existían problemas en dos o tres centros.

Sí se han recibido quejas sobre retrasos en intervenciones quirúrgicas, por ejemplo la de un interno de Sevilla II que viene sufriendo intervenciones en la boca, por un quiste que padece, y que estaba pendiente de una nueva intervención que se retrasaba de nuevo, según el paciente. Finalmente tuvimos conocimiento de que fue operado en el mes de Marzo aunque seguía sujeto a revisiones periódicas (**queja 12/1419**).

Otra de las relativas a intervenciones quirúrgicas la planteó un interno de 75 años que aseguraba llevar más de dos años esperando una operación de hernia en el Hospital de Puerto Real. Aseguraba que ya le habían llevado tres veces a dicho hospital pero que no le operaban y lo estaba pasando muy mal “porque el dolor es ya insoportable”, decía en su carta. Nos dirigimos tanto a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como al referido hospital y ambos confirmaban los retrasos producidos, al parecer, por una confusión burocrática pues por dos veces las citaciones para consulta de preanestesia le fueron enviadas al paciente a su domicilio, no a la prisión donde se encontraba.

Superada esa confusión sólo cerramos la queja tras comprobar que, en efecto, fue intervenido a finales de Noviembre de 2012 (**queja 12/3653**).

Entre los expedientes que afectan al Convenio de Colaboración entre la Junta de Andalucía y las prisiones se han recibido algunas de internos que protestan por la suspensión del Servicio de Orientación Jurídica Penitenciaria, asunto que se aborda en el capítulo de abogados de este mismo área, junto con otras quejas por este mismo motivo.

Si que hablaremos aquí del proyecto de trabajo con los Directores de los Centros de Inserción Social que ha originado en el presente año dos quejas de oficio, la **queja 12/1738** y la **queja 12/2972**.

Como una “forma especial de ejecución” considera el Reglamento Penitenciario el cumplimiento de penas en los Centros de Inserción Social (en lo sucesivo CIS) que son centros abiertos especialmente concebidos y diseñados para acoger internos e internas en tercer grado o, también, beneficiados por una clasificación flexible por aplicación de los criterios del artículo 100.2 del propio Reglamento (internos de segundo grado quienes, por sus especiales características puedan hacer uso de ciertas ventajas del tercer grado).

Estos centros responden a una nueva política de la Administración penitenciaria con vistas a impulsar las tareas preparatorias de la reinserción social, más allá de una simple separación de los demás internos como se hacía en las antiguas Secciones Abiertas de los centros ordinarios.

Los CIS fueron creados con el Reglamento de 1996, pero en Andalucía no empezaron a funcionar, dos de ellos, sino hasta 2004: fueron los de Jerez de la Frontera, para atender internos procedentes de Puerto II y III, y el de Córdoba, que recibe a los procedentes del centro prototipo de la capital. Todavía estos CIS dependen de Puerto II y Córdoba, respectivamente, a diferencia de los demás, posteriores, que ya cuentan con sus propios equipos directivos; o sea, son CIS autónomos. Estos últimos son los de Sevilla, Málaga, Huelva, Granada y Algeciras, que ya funcionan desde hace años, a los que parece se sumará el de Almería, cuyas obras, ya muy avanzadas, podrían culminar pronto, aunque la creación de su plantilla de personal por los ajustes presupuestarios en que nos vemos inmersos lo dificulta todo, como enseguida veremos.

Tampoco existe ningún CIS en la provincia de Jaén, y es muy necesario. Sin embargo tenemos entendido que no se encuentra todavía en obras, y puede que, ni siquiera cuente con los terrenos.

Por lo tanto, en estos momentos, son 7 los CIS existentes.

Recordemos, con el artículo 164 del Reglamento, que estos centros se basan en el principio de confianza en el interno y, según precisa el artículo 164 del Reglamento Penitenciario, se rigen también por los principios de «integración, facilitando la participación plena del interno en la vida familiar, social y laboral ... y el de coordinación con cuantos organismos e instituciones públicas y privadas actúen en la atención y reinserción de los internos, prestando especial atención a la utilización de los recursos sociales externos, particularmente en materia de Sanidad, educación, acción formativa y trabajo».

Cuando en 2011 llevamos a cabo las investigaciones correspondientes al Informe Especial “La intervención de la Junta de Andalucía en el Sistema Penitenciario: colaboraciones más destacadas”, detectamos necesidades de una mayor colaboración autonómica y social con estos CIS y precisamente en las materias a que alude el precepto antes mencionado: salud, enseñanza, atención a toxicómanos, formación profesional o trabajo. Y también en otras. Como, por ejemplo, en materia de deportes.

Pero no solo nos referimos a las colaboraciones directas de la Junta sino también a la valiosa aportación que pueden hacer en este ámbito asociaciones y voluntarios, con o sin ayudas autonómicas.

Para profundizar en estas necesidades y colaboraciones proyectamos mantener un encuentro con directores y directoras de los CIS andaluces, siguiendo el modelo, en principio, de la reunión bianual con todos los directores penitenciarios, a los que también asisten los de los CIS. Sabemos por experiencia que los directores de CIS tienen poco protagonismo en esos encuentros generales, por ello creemos muy útil vernos con ellos solos para abordar su específica problemática.

En el Informe Especial antes referido se analizan determinadas necesidades de los CIS en materia sanitaria; en cuanto al seguimiento de los residentes trasladados de los centros penitenciarios ordinarios en los que venían siendo tratados de sus adicciones por especialistas de procedencia autonómica y también se detecta la necesidad de apoyo por parte de maestros para desarrollar determinados programas educativos con los residentes que más horas permanecen en el interior de estos centros abiertos.

Precisamente en materia educativa se incluía en dicho Informe Especial la **Recomendación** (Tercera) a la Consejería de Educación para que *“aumente el número de maestros de los Centros de Educación Permanente (C.E.P.E.R.) que funcionan en los establecimientos penitenciarios, para adecuarlo a la población penitenciaria que acogen y a las especiales dificultades de su trabajo en este medio.*

A corto plazo debe contemplarse dicho aumento en las prisiones de Algeciras, Puerto III, Córdoba, Granada y en el Hospital Psiquiátrico de Sevilla.

A medio plazo, conforme las posibilidades presupuestarias lo vayan permitiendo, deberían revisarse al alza todas las plantillas y contemplar la posibilidad de crear secciones en los nuevos Centros de Inserción Social o desplazar a ellos un maestro de los C.E.P.E.R., como ya ocurre en algunos, siempre y cuando dicho desplazamiento se tenga en cuenta para dimensionar correctamente la plantilla”.

Como preparación para formular a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, la propuesta de convocatoria para la reunión con los Directores de CIS, iniciamos una actuación de oficio para conocer la situación de las obras del que se debería haber puesto en funcionamiento en Almería en el año 2012 (**queja 12/1738**), tras la aparición de diversas noticias sobre las mismas y sobre la imposibilidad de creación de su plantilla de personal. La información recibida fue tan escueta que ni siquiera se pronunciaba sobre la futura plantilla. En cuanto a las obras en curso su finalización está prevista – aseguraba el informe recibido- para finales del año 2013.

Así las cosas a finales de Junio nos dirigimos a la Subdirectora General de Relaciones Institucionales y Coordinación Territorial para proponerle la celebración de la reunión comentada y le decíamos:

“Ya conoce como, desde 1997, venimos celebrando encuentros de trabajo con todos los directores de establecimientos penitenciarios ubicados en Andalucía. Hemos celebrado hasta ahora siete jornadas.

En esta ocasión le proponemos tener una reunión solamente con los directores y directoras de los Centros de Inserción Social que en Andalucía son los cinco autónomos y los aún dependientes, situados en Jerez de la Frontera y Córdoba. Son los 7 actuales.

Nuestro interés en esta reunión que les proponemos tiene su origen en el reciente trabajo de investigación centrado en las colaboraciones de la Junta de Andalucía, que se plasmó en el estudio monográfico “La intervención de la Junta de Andalucía en el sistema penitenciario: colaboraciones más destacadas”, que les fue enviado el pasado mes de Diciembre, al igual que a todos los equipos directivos de los establecimientos penitenciarios andaluces, y a cuantos trabajan en ellos en programas de colaboración.

Nos parece que los C.I.S. están muy necesitados de colaboraciones autonómicas en diferentes campos: enseñanza; asistencia sanitaria; apoyo a personas que padecen adicciones; actividades deportivas; actividades ocupacionales; búsquedas de empleo y otras varias. Dichas colaboraciones pueden ser prestadas tanto por la administración autonómica como por voluntarios y asociaciones solidarias, muchas de las cuales reciben ayudas de la Junta de Andalucía.

Para hablar sobre todo ello podría ser muy útil la reunión que proponemos, fácil de montar, con pocas personas, evidentemente con presencia de los Servicios Centrales al nivel que consideren adecuado, y que podría celebrarse en el Parlamento de Andalucía, que ya nos acogió en las reuniones generales con todos los Directores”.

No hemos recibido respuesta hasta fecha reciente pero la Subdirectora General nos indica que, de momento, no consideran oportuno celebrar dicha reunión, aunque añade:

“No obstante, al igual que hasta la fecha, esta Administración Penitenciaria se pone a disposición de esa Institución para facilitar cuanta información y colaboración nos sea requerida para el ejercicio de sus funciones”.

En consecuencia el proyectado encuentro no se ha podido celebrar en 2012 por lo que volveremos a replantearlo para fechas posteriores.

2. 3. 2. Suspendido el Programa, autonómico, de “Animación Deportiva en las prisiones andaluzas”.

En las prisiones andaluzas los monitores deportivos escasean; son muy pocos los proporcionados por Instituciones Penitenciarias; por ello ha sido tan importante el éxito durante años, de nuestra Recomendación de 1998, para que la Consejería de Turismo y Deporte (así se denominaba en aquella fecha) se comprometiese de un modo u otro en mantener en todos los centros penitenciarios andaluces, un Programa de Actividades Deportivas, cuya financiación se garantizase año tras año, y que se fundamentase en la existencia de un equipo suficiente de monitores deportivos que actuasen coordinadamente con los de Instituciones Penitenciarias: el programa se aprobó y ha sido uno de los de mayor éxito en la colaboración de la Junta en este ámbito.

En Septiembre de 2009, en el expediente de oficio 09/776, formulamos varias Recomendaciones al Director General de Actividades y Programación Deportiva, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, sobre la necesidad de mantener y ampliar dicho “Programa de Animación Deportiva”.

Nuestros argumentos fueron los siguientes:

“El Programa que nos ocupa se desarrolla a partir de las previsiones contenidas en el Convenio-Marco de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Administración Central en Materia Penitenciaria, que continúa vigente desde su firma el 23 de Marzo de 1992.

Concretamente el Programa se acoge al Área 5 de dicho Convenio, “Educación Físico-Deportiva” que contempla como grandes objetivos la «organización de actividades físico-deportivas que, compensando los efectos de la reclusión, contribuyan a mejorar el estado físico y de salud de los internos e introduzcan en ellos pautas conductuales de autodisciplina y respeto mutuo y de las normas».

Desde el año 1998, esta Institución lleva a cabo un seguimiento periódico de la colaboración penitenciaria en este campo, que hemos calificado en más de una ocasión como de “elevadas cotas de eficacia y buen funcionamiento sólo superadas por el alto nivel de eficiencia de las mismas, dado su exiguo costo para el presupuesto autonómico”. Esta calificación nuestra se mantiene vigente y está obtenida a través de informaciones recibidas de múltiples vías, con percepción directa por nuestra parte en las habituales visitas que hacemos a los Centros Penitenciarios y en los contactos frecuentísimos con sus equipos directivos y con los propios internos.

Desde los primeros años de implantación de este Programa (años 1998, 1999 y 2000) a la actualidad, el panorama penitenciario andaluz ha variado sustancialmente en diversos aspectos, de los que, a los efectos que nos ocupan, destacamos los siguientes:

a) Concretamente en el año 2000 eran 13 los Centros Penitenciarios andaluces; hoy son 18, sin contar los Centros de Inserción Social de Jerez de la Frontera y Córdoba que dependen respectivamente de los establecimientos ordinarios de Puerto II y Córdoba.

b) *En el año 2000 la población penitenciaria en Andalucía estaba en torno a las 10.000 personas. Actualmente son 17.000.*

c) *La demanda de actividades deportivas ha aumentado considerablemente, no solo por el aumento de población comentado sino por la mejora general de las instalaciones deportivas y por las expectativas que fomentan la propia dinámica del Programa. En este sentido se ha de tener en cuenta la implantación en los últimos años de seis “Centros Prototipo” (Granada, Huelva, Córdoba, Algeciras, Puerto III y Morón de la Frontera) que incluyen importantes instalaciones deportivas, tanto en sus módulos residenciales como en los Edificios Socio-Culturales con que cuentan.*

*Por todo lo que antecede, y al amparo del artículo 29.1 de nuestra Ley reguladora, le formulamos las siguientes **Recomendaciones**:*

1ª. El Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios de Andalucía, para mantener sus niveles de eficacia, calidad y eficiencia, en los términos comentados, debe atender los tres hechos incuestionables aludidos; es decir, aumento de población penitenciaria, aumento de establecimientos penitenciarios e incremento de la demanda de actividades deportivas.

2ª. Para el Presupuesto de 2.010 es imprescindible que se dote de un monitor deportivo a jornada completa para el establecimiento Penitenciario de Morón de la Frontera, que ya alberga una población de 1.500 personas.

3ª. Para el Presupuesto de 2.010 debe contemplarse el inicio de colaboración con los nuevos Centros de Inserción Social, en los que las prácticas deportivas son imprescindibles, dentro de las peculiaridades de dichos Centros, que debieran ser conocidos cuanto antes por los responsables del Programa. Específicamente la Directora del Centro de Inserción Social de Sevilla ha solicitado nuestro apoyo para que en el mismo se inicien tales prácticas deportivas”.

La respuesta, dada poco después, informaba sobre la elaboración del presupuesto en trámite y sobre la imposibilidad de concretar todavía el importe de la partida presupuestaria para 2010, aunque se decía, “somos conocedores de la importancia de este programa, la gran participación de internos e internas en los Centros Penitenciarios de Andalucía y el fomento de valores a través de la práctica de actividades físicas y deportes, por lo que seguiremos colaborando en la ejecución de este programa”.

Ya en 2010 volvimos a solicitar información y se nos confirmó que el programa ya se había adjudicado en concurso público y un año más extendería su ejecución hasta Febrero de 2011; nos enviaban el Proyecto Técnico en el que se incluía un monitor más que desarrollaría su trabajo en el Centro Penitenciario Sevilla II, en Morón de la Frontera, tal como habíamos solicitado, si bien no había sido posible conseguir que el programa se extendiese al Centro de Inserción Social de Sevilla. Con este bagaje dimos por concluidas nuestras actuaciones sin imaginarnos lo que se avecinaba.

En Diciembre de 2010 nos dirigíamos al responsable del programa que nos ocupa, ahora el Secretario General para el Deporte, de la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte, exponiéndole lo siguiente:

“En el día de ayer hemos tenido conocimiento de que el “Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios”, que gestiona la Asociación

Batá, con el patrocinio y dirección de esa Secretaría General, podría no continuar para el próximo ejercicio 2011, por dificultades presupuestarias derivadas de las restricciones en el gasto público ocasionados por la crisis que padecemos.

Desde la puesta en marcha de dicho Programa, hemos seguido su desarrollo y conocido, año tras año, la valoración extraordinariamente positiva de cuantos con el mismo se relacionan; equipos directivos de prisiones, penitenciarios, población encarcelada, asociaciones, etc.

En Marzo del pasado año nos dirigíamos al Director General de Actividades y Promoción Deportiva interesándonos por la posible ampliación del número de monitores para poder enviar uno al nuevo Centro Penitenciario de Morón. Aunque la respuesta del Director General no posibilitaba del todo el logro de nuestra propuesta, se apreciaba en la misma la excelente valoración del Programa que él mismo compartía.

Por todo ello no deja de sorprendernos la información que nos llega sobre la posible supresión total del mismo, pues de ser ello así se cortarían de raíz más de doce años de fructífera colaboración con la Institución Penitenciaria de Andalucía, en una materia tan importante como es la práctica deportiva para una población forzada a vivir en los estrechos y aislados recintos penitenciarios.

Pensamos que cabrían fórmulas restrictivas, pero no tan drásticas, que posibilitase la continuidad del Programa y su recuperación más ambiciosa cuando se mejorasen las perspectivas presupuestarias.

Le ruego nos informe sobre la problemática planteada, y, en su caso, acoja favorablemente nuestra expresa petición de continuidad del “Programa de Animación Deportiva en los Centros Penitenciarios de Andalucía”.

En su respuesta nos decía, “le informo que efectivamente la continuidad del programa, después de la finalización del actual que expira el 31 de Enero de 2010, no continuará en 2011 por razones de índole exclusivamente presupuestaria”.

Y añadía: “como sin duda conocerá, debido a la situación económica actual el presupuesto del área de deporte de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte para el ejercicio 2011 se ha visto reducido muy considerablemente hasta alcanzar una reducción de más del 50% con respecto a 2009”.

Nos sorprendió que en vez de salvar el programa, aunque fuera reduciéndolo de modo parejo al recorte presupuestario (50%), se decidiese suprimirlo totalmente porque, “hay que tener presente que el programa de animación deportiva en los centros penitenciarios se ha venido desarrollando y apoyando por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte a pesar de ser una actividad que no se encuentra dentro de su ámbito competencia”.

Este último es un argumento que no compartimos en absoluto porque da la impresión de que los Convenios en vigor, en los que se asumen obligaciones concretas, parecerían no formar parte de las competencias de la Administración Autonómica, y pueden ser, por lo tanto, incumplidos u olvidados. Concretamente nos referimos al Convenio Marco de Colaboración, en materia penitenciaria, que estamos analizando, que continúa en vigor, y cuya cláusula Tercera.5, “Área de Educación Físico-Deportiva” y cláusula Cuarta.5, que

incluye las obligaciones de la Junta en dicha Área Deportiva, quedarían, con la supresión de este programa, totalmente vacías de contenido.

Naturalmente el Defensor no puede estar de acuerdo en tan drástica medida pues donde cabría, como con otros programas, una reducción presupuestaria en este se opta por la supresión total cuando se trata, como ya se ha dicho, de unas actividades que cuentan con la valoración más positiva de todas las partes implicadas, empezando por la propia Consejería.

De hecho, durante todo el año 2011 seguimos interviniendo (**queja 11/609**, de oficio) para buscar vías alternativas que posibiliten la continuidad del programa aunque sea con las lógicas restricciones impuesta por la situación financiera y presupuestaria.

De momento lo único que pudo conseguirse fue la aportación de 100.000 euros, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes, para contratar ocho monitores a media jornada y dos coordinadores, también a media jornada. Ello implicaba una reducción de más de 2/3 partes de lo presupuestado en años anteriores y la reducción del número de monitores de 13 a los 8 indicados, lo que supuso que el programa, así reducido, sólo pudo llegar a ocho centros y no a trece como antes ocurría.

A finales de 2011, en el Informe Especial ya aludido, formulábamos una Recomendación, a la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte, que le fue trasladada oportunamente, para que se restableciera el Programa procurando que llegue a todos los centros penitenciarios con similares contenidos a los que venía desarrollando hasta el año 2010.

La respuesta de la Consejería fue de coincidencia plena sobre las bondades del Programa y la consecuencia de su mantenimiento y desarrollo *“por lo que la previsión de esta Consejería, para el presente ejercicio 2012 ... es de mantenerlo con los mismos contenidos que en el ejercicio anterior, aún a pesar de las dificultades presupuestarias que se deben afrontar y que limitan notablemente las posibilidades de actuación de este órgano”* (**queja 11/5971**, de oficio).

Terminando el año 2012 la Asociación que gestiona el Programa se dirigía a la Institución (**queja 12/6520**) para informar de lo siguiente:

1º) A través de un programa de la Consejería de Empleo se pudo contratar a unas monitoras que trabajaron de Enero a 30 de Junio de 2012. Trabajaron pero no cobraron pues la extinta Consejería de Empleo no les envió la subvención con lo que, con fondos de la propia asociación y a través de una póliza de crédito, ellos mismos tuvieron que pagar a las monitoras; en total 180.000 euros que les amenazan de ruina.

2º) El Programa de Animación Deportiva no ha tenido ninguna continuidad en 2012 aunque hasta el final han tenido esperanzas de conseguir la prórroga de los 100.000 euros, o parte de ellos, que permitiese mantener el programa, siquiera en niveles mínimos, esperando tiempos mejores.

3º) El viernes, 16 de Noviembre de 2012, reciben una escueta comunicación del Secretario General para el Deporte diciéndoles que por motivos presupuestarios no pueden seguir apoyando el Programa; por lo que tampoco lo habrá para 2013.

En definitiva se confirma la desaparición total del Programa también para 2013. Por nuestra parte, mantenemos actuaciones en la citada queja para intentar su

restablecimiento en 2014, aunque sólo fuese para el envío de un monitor a las prisiones con mayor población.

2. 3. 3. Videoconferencias con personas encarceladas: un proyecto propuesto, aprobado, ensayado, programado, ... y aún pendiente.

Con motivo de la celebración del VII Encuentro con directivos penitenciarios andaluces, el último de los cuales tuvo lugar el 18 de Octubre de 2011, presentamos una breve ponencia sobre la posibilidad de celebrar videoconferencias con internos que quisieran acogerse a esta modalidad de comunicación para plantear al Defensor sus quejas o peticiones de mediación.

En nuestra propuesta argumentábamos, entre otros aspectos, los siguientes:

“Hemos empezado a implantar, todavía en fase inicial, lo que llamamos la “Oficina Virtual”, cuyo proyecto se centra en la comunicación directa y personal de nuestra Institución con los ciudadanos, de modo que podamos mantener entrevistas personales o reuniones de grupo, con las personas que lo soliciten o a quienes se lo propongamos, para tratar de asuntos que hayan planteado o quieran plantear.

Esta comunicación se articularía a través de medios telemáticos audiovisuales (ordenador con cámara y conexión a internet o videoconferencia).

En este ámbito, el Defensor del Pueblo Andaluz viene desarrollando diversas experiencias que se remontan a 2009, con motivo de las XXIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. A partir de ellas, se han puesto en práctica varias iniciativas, entre las que destaca la creación de un órgano de participación social de carácter virtual como es el Foro de Menores.

También hemos mantenido contactos, en 2010 y 2011, con otras Defensorías, sobre diversos temas de colaboración tecnológica o, en el caso del Sindic de Catalunya, sobre su propia experiencia de contactos con los ciudadanos y, en concreto, en el ámbito penitenciario. Asimismo, en este campo, hemos iniciado algunos contactos con Asociaciones sobre temas diversos”.

Y añadíamos:

“Sabemos que ya los establecimientos penitenciarios andaluces cuentan con salas de videoconferencia. Hemos conocido varias de ellas, pero no tenemos información sobre su uso, o sobre la existencia de nuevas instalaciones en otros centros penitenciarios y todo ello en desarrollo de la Instrucción 2/2007 sobre implantación de este sistema para comunicaciones con jueces y fiscales, con familiares y para consultas médicas.

Nos gustaría que tratáramos este asunto, de sus posibilidades técnicas y de la predisposición a iniciar su uso, para lo que, obviamente, tendríamos que perfilar en su momento los protocolos adecuados y realizar los ensayos pertinentes con personal penitenciario y con algunos internos; en definitiva prepararíamos alguna “experiencia piloto” a desarrollar para derivar de ella las primeras conclusiones.

No se nos escapan la expectativas que podrían despertar esta experiencia en un medio como el penitenciario, pero ya estableceríamos, entre

ambas partes, los mecanismos de control que nos permitiesen un uso racional y moderado de estos nuevos mecanismos de comunicación.

Como sabéis la Generalitat de Cataluña –en el pleno uso de sus competencias de ejecución penitenciaria- está facilitando que el “Sindic de Greuges”, nuestro homólogo catalán, utilice desde el año 2008 las videoconferencias con internos. Fuera de las prisiones el sistema lo tenían implantado desde un año antes”.

La propuesta fue apoyada por todos los directores y aceptada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, presente en la reunión, acordándose constituir un grupo de trabajo para preparar la experiencia.

El grupo de trabajo se constituyó en Sevilla el 10 de Noviembre de 2011 con la presencia de tres directores de prisiones y se celebraron varias videoconferencias en tres centros penitenciarios, en los que se mantuvieron contactos con quince internos y varios funcionarios.

Todo se desarrolló de un modo muy adecuado y a plena satisfacción de ambas partes por lo que, previa aprobación del grupo de trabajo, se envió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, el 15 de Diciembre de 2011, el borrador del Convenio que regularía el programa.

Tras diversos contactos con la nueva dirección de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, tras la celebración de elecciones generales, se procedió por parte de ellos a modificar algunos aspectos del Convenio propuesto, que nosotros aceptamos.

El 18 de Mayo de 2012 recibimos la siguiente comunicación de la Subdirectora General de Relaciones Institucionales.

“Les adjuntamos dos originales del Convenio de Cooperación entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y esa Institución para su firma, en el margen izquierdo de cada una de sus hojas. Con posterioridad nos devolverán los ejemplares para la firma del Secretario General. Una vez estén completados los trámites y las firmas, se devolverá uno de los originales para esa Institución”.

El Defensor del Pueblo Andalúz firmó el 22 de Mayo de 2012 el Convenio propuesto por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y se envió a Madrid. Tras meses de espera para una respuesta positiva, en la que incluso iniciamos la preparación de próximas videoconferencias con internas del centro penitenciario de mujeres de Alcalá de Guadaíra y con internos de Albolote (**queja 12/2880**, de oficio), recibimos una comunicación de la citada Subdirectora General asegurando que *“en estos momentos no tenemos previsto continuar la tramitación del convenio sobre videoconferencias”*.

A la espera de que a lo largo de 2013 pueda ya continuarse dicha tramitación, incluimos a continuación el texto del Convenio propuesto por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

“ANTECEDENTES

I.- El Defensor del Pueblo Andalúz, al igual que el resto de entidades del sector público, tiene fijado como objetivo de su actual mandato, la promoción y

potenciación de las Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC) en su ámbito de actuación para acercar la Institución a la sociedad, facilitar la participación social y el ejercicio de sus derechos por la ciudadanía. A tal fin ha aprobado la puesta en marcha del programa Oficina Virtual que posibilite una comunicación directa y personal con la Institución a los ciudadanos y ciudadanas de todo el territorio andaluz.

II.- En esta línea, la implantación del Sistema de Videoconferencias en los establecimientos penitenciarios se introdujo, por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, a través de la Instrucción 2/2007, de 30 de Enero, que tuvo su antecedente en un acuerdo de 2006, entre los Ministerios de Justicia e Interior, para comunicaciones, por este medio, entre las prisiones y los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal. Como antecedente legislativo, desde el año 2003 está previsto, en el art. 229.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el uso de videoconferencias, para actuaciones judiciales. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 325 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La citada Instrucción amplía el campo de aplicación del sistema para las comunicaciones de internos con sus familiares, y allegados íntimos, y también para facilitar el establecimiento de consultas médicas entre distintos establecimientos penitenciarios. Y con tal finalidad ordena la instalación del sistema en todos los establecimientos.

III.- El día 18 de Octubre de 2011, se celebró en la sede del Parlamento de Andalucía, en Sevilla, el “VII Encuentro de Directores de Centros Penitenciarios Andaluces con el Defensor del Pueblo Andaluz”, en cuyo orden del día se incluyó una propuesta del Defensor sobre “Posibles contactos con algunos internos a través de videoconferencia”.

IV.- La propuesta fue acogida favorablemente por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, aunque sujeta a la constitución de un grupo de trabajo que programase las primeras experiencias que se fuesen a desarrollar, a través de un protocolo que sirviera para llevar a cabo unas videoconferencias de prueba. El grupo de trabajo se constituyó en Sevilla el día 10 de Noviembre de 2011, con la presencia, por parte de Instituciones Penitenciarias, de los Directores de los centros penitenciarios de Huelva, Puerto III y Algeciras. Del contenido de esta primera reunión fue inmediatamente informada la Secretaria General.

V.- En la primera reunión del grupo de trabajo se acordó desarrollar una fase de pruebas, previa a la elaboración de un borrador de Convenio a presentar a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que ha tenido lugar entre los días 16 de Noviembre y 14 de Diciembre, ambos de 2011, que ha incluido una visita de técnicos del Defensor del Pueblo Andaluz a la prisión de Huelva, pruebas técnicas preparatorias para verificar la compatibilidad de los respectivos equipos, idoneidad de las salas, pruebas de sonido y tres videoconferencias con internos de las prisiones de Huelva (el 23 de Noviembre), Puerto III (29 de Noviembre) y Algeciras (14 de Diciembre), en la que han participado catorce internos y varios funcionarios en tareas de coordinación.

VI.- Finalmente, ambas partes concluyen en que la utilización de las TIC suponen un instrumento idóneo facilitar el ejercicio de sus derechos a las personas internadas en establecimientos penitenciarios ubicados en Andalucía,

así como para hacer más eficaz y eficiente el funcionamiento del sector público en todos los ámbitos de su intervención.

Conforme a los expresados antecedentes ambas partes

ACUERDAN

PRIMERO.- *El presente Convenio tienen como finalidad favorecer la colaboración entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y el Defensor del Pueblo Andaluz al objeto de que las personas internadas en establecimientos penitenciarios ubicados en Andalucía puedan mantener una comunicación directa y personal, a través de videoconferencia, con el Defensor del Pueblo Andaluz o personal de dicha Institución para el cumplimiento de las funciones que le encomienda el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.*

SEGUNDO.- *La difusión de este programa entre los internos, se realizará por la Secretaría General a través del medio que considere oportuno, incluyendo en la información a facilitar que, en todo caso, en su desarrollo se protegerá la intimidad y confidencialidad de las comunicaciones que mantengan a través de estos medios audiovisuales, sin que en ningún caso, pueda ser grabada, ni en la sala del centro penitenciario, ni en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz.*

TERCERO.- *Las salas de los centros penitenciarios deberán estar debidamente insonorizadas durante el transcurso de la videoconferencia, y la vigilancia que se efectúe desde las salitas contiguas debe hacerse con la mayor discreción, de modo que los internos puedan expresarse con entera libertad.*

CUARTO.- *Cada sesión de videoconferencia, sumando las distintas entrevistas, tendrá una duración máxima de una hora y tendrán lugar en el horario de mañana que mejor se ajuste al régimen penitenciario.*

El número de internos atendidos no será inferior a tres ni superior a cinco.

Para cada interno se prevé un tiempo máximo de 15 minutos.

En todo caso, el Defensor del Pueblo Andaluz, a fin de que el desarrollo de este programa no interfiera la normal funcionalidad de los centros penitenciarios a que afecta el presente Convenio, acordará previamente con éstos los días y horas en que se celebrarán las correspondientes sesiones de videoconferencia.

El coste de utilización de la línea telefónica que comporta el desarrollo de las sesiones de videoconferencia objeto de este Convenio, serán a cargo del Defensor del Pueblo Andaluz.

QUINTO.- *La selección de internos participantes se hará por la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz conforme a las peticiones de los mismos para utilizar este medio de contacto, o mediante propuestas del Defensor del Pueblo Andaluz, y en ambos casos, bien se trate de primeros contactos o en el curso de algún expediente de petición o queja del interno, ya preexistente.*

SEXTO.- Asimismo, el desarrollo de este programa podrá utilizarse también para la realización, a través de videoconferencia, de entrevistas del Defensor del Pueblo Andaluz, o miembros de su Oficina, con técnicos, funcionarios o expertos que participen en los programas de colaboración que mantiene la Administración Autonómica en las prisiones.

El régimen de estas sesiones será similar al que se determina en los acuerdos precedentes.

SÉPTIMO.- La vigencia del presente Convenio será de un año a partir de su firma y se prorrogará, tácitamente, si ninguna de las partes procede a su denuncia previa.

OCTAVO.- El grupo de trabajo al que se alude en el Antecedente IV de este Convenio se encargará del seguimiento del mismo e informará sobre su evaluación, tanto a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias como al Defensor del Pueblo Andaluz.

NOVENO.- El Defensor del Pueblo Andaluz se compromete a mencionar en sus Informes al Parlamento de Andalucía la colaboración que viene prestando la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a esta Institución para el cumplimiento de sus funciones.

DÉCIMO.- La naturaleza jurídica del presente convenio es administrativa, está excluido del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público a tenor de lo previsto en el artículo 4,1 c.

Las controversias que surjan en la ejecución del mismo, de no ser resuelta de común acuerdo en el seno de la comisión mixta, serán sometidas al dictamen de la Abogacía del Estado, que emitirá resolución vinculante para las partes.

UNDÉCIMO.- Causas de Resolución.

No obstante lo previsto en la cláusula séptima, serán causas de extinción del presente convenio:

1.- La resolución por incumplimiento de las cláusulas del mismo, por cualquiera de las partes firmantes.

2.- Por mutuo acuerdo.

3.- Por desaparición de las condiciones que sirven de base a su realización.

DUODÉCIMO.- Comisión Mixta: Se crea una Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio que estará integrada por cuatro personas, dos en representación de la Administración Penitenciaria y dos en representación del Defensor del Pueblo Andaluz.

Esta Comisión será la encargada de coordinar el buen desarrollo de las actividades a cuyo fin, al menos anualmente, elevarán informa a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Esta Comisión se reunirá, al menos una vez al año y siempre que lo solicite una de las partes. Y su funcionamiento se adecuará a lo dispuesto en el Título II, Capítulo II de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

2. 4. Política interior.

Las intervenciones que llevamos a cabo en el ámbito de competencias referido a Política Interior, en años anteriores venían correspondiendo básicamente a actuaciones y quejas iniciadas de oficio por la Institución. No se suelen producir en estas materia iniciativas que a instancia de parte se sustancien en quejas.

No obstante, en el pasado ejercicio 2012, debimos concluir un expediente iniciado el año anterior, promovido a instancia de parte y en materia relativa a espectáculos públicos y, más en concreto, referente a espectáculos taurinos. Se trata de la **queja 11/4117**, en la que no obtuvimos una respuesta colaboradora y de aceptación de las resoluciones formuladas en la misma, lo que motivó la decisión final de inclusión de la queja y la mención del órgano administrativo (la entonces Consejería de Gobernación y Justicia) en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, conforme se expone más adelante.

Es en virtud de la distribución de títulos competenciales que en forma concordada llevan a cabo Constitución y Estatuto de Autonomía para Andalucía, que corresponde a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de espectáculos.

Así nuestra Carta Magna, en el Art. 148, sin enunciarlo expresamente, posibilita la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas entre otras materias en las de fomento de la cultura, adecuada utilización del ocio. Competencias a las que podemos vincular las de regulación y control de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Haciendo uso de esa posibilidad el anterior Estatuto de Autonomía para Andalucía, ya atribuyó competencias exclusivas en la materia a la Comunidad.

Previsión del Legislador que se vio reforzada y completada mediante la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas, incluyendo entre las mismas y de forma expresa las relativas a espectáculos públicos y actividades recreativas.

Por otra parte, el Art. 72.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, por la que se aprobó el actualmente vigente Estatuto de Autonomía establece: «2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos».

En el ámbito normativo sectorial referido conviene indicar que el Derecho Administrativo en materia de servicios, -entre los que cabe incluir los espectáculos públicos- ha recibido el impulso transmitido desde el Ordenamiento Comunitario Europeo, tras la

entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

La adopción en el Derecho interno de los principios liberalizadores de la Directiva se ha ido produciendo conforme a lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la Ley 1/2010, de 1 de Marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de Enero, de ordenación del Comercio Minorista, así como a la Ley 25/2009, de 22 de Diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, legislación básica dictada por el Estado para la transposición de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior.

No obstante y pese la reducción del intervencionismo administrativo en el sector de servicios y, por ende, en materia de espectáculos, las Administraciones Públicas –y en concreto la Autonómica- conservan títulos competenciales en la materia que legitiman el ejercicio de potestades y funciones públicas al respecto.

Así, actualmente, pese a la mayor capacidad de iniciativa y de autonomía por parte de los emprendedores y empresarios en el sector de ocio, espectáculos y actividades recreativas, la intervención de las Administraciones en la materia, no es ni mucho menos residual, sino, entendemos que sustancial.

La misma, está motivada por un principio clave, la necesidad de velar por la seguridad de personas y bienes. La intervención administrativa debe tender a garantizar las mayores cotas posibles de seguridad y de calidad en los espectáculos y actividades, para espectadores e intervinientes; así como en los establecimientos y locales habilitados a su desarrollo y ejecución.

Igualmente legitima la intervención de la Administración, la necesidad de obtener la pertinente autorización administrativa, sustituida con alcance casi general por la declaración responsable –desde la recepción del Derecho comunitario- dando así adecuado cumplimiento a la regulación de la libertad de establecimiento recogida en el artículo 4 de la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. No obstante la autorización y l licencia será exigible en forma previa en determinados casos, cuando el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante y, en aquellos supuestos en que concurren razones imperiosas de interés general que contempla la Directiva de Servicios, en su artículo 9.1.b), y que justifican la aplicación del régimen de autorización de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Dichas razones son las siguientes: el orden público; la seguridad pública; la protección civil; la salud pública; la protección de los consumidores; de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores; la protección del medio ambiente y del entorno urbano; y la conservación del patrimonio histórico y artístico. En tales casos el control a posteriori podría producirse demasiado tarde para ser realmente eficaz.

Finalmente, legitima la intervención administrativa el ejercicio de la potestad inspectora y el establecimiento de un régimen sancionador en la materia que resulte efectivo y eficaz, al propio tiempo que garantice la observación de los principios constitucionales de legalidad y tipicidad y proporcionalidad, sancionando con mayor rigor las faltas o carencias relativas a condiciones técnicas de seguridad de los recintos, locales, establecimientos o instalaciones, así como las perturbaciones de la pacífica convivencia ciudadana.

No obstante, debemos añadir al respecto que la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, por lo que se refiere a la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, se ha producido especialmente en el ámbito Reglamentario, mediante Decreto 247/2011, de 19 de Julio, por el que se modifican diversos Decretos en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de Noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Permaneciendo inalterable la Ley 13/1999, de 15 de Diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, consideramos la misma necesitada de la adaptación a la normativa comunitaria liberalizadora de la prestación de servicios.

En cuanto a la queja citada anteriormente (**queja 11/4117**), ya reseñada en el Informe Anual de 2011, en nombre y representación de determinado Portal Taurino se nos exponía -en síntesis- que por la Administración autonómica competente en materia de espectáculos públicos taurinos, se había dictado una Instrucción (1/2011, de 11 de Marzo) respecto del acceso de reporteros gráficos al callejón de los cosos taurinos de nuestra Comunidad Autónoma que, en su opinión, contravenía la Resolución formulada por el Defensor del Pueblo Andaluz con antelación, en que se instaba a regular la autorización administrativa del acceso de reporteros gráficos a un importante coso taurino, sin dejarlo a la discrecionalidad del empresario organizador de los espectáculos taurinos en el mismo.

A este respecto, el interesado denunciaba que como consecuencia de lo dispuesto en esta Instrucción, por parte de la empresa titular del coso taurino y como consecuencia de las desavenencias existentes con la misma, se le había impedido al reportero gráfico comisionado por el Portal el acceso al callejón de dicha Plaza de toros, habiéndole sido retirada la credencial pertinente e impidiéndole de esta forma realizar adecuadamente su labor informativa.

Insistiendo el informe de la Administración que se residenciaba la concesión de pases y acreditación de reporteros gráficos en burladeros del callejón de los cosos taurinos en la discrecionalidad de la empresa organizadora, reservándose únicamente la Administración la determinación de la capacidad del burladero.

En consecuencia, como exponíamos en aquella reseña efectuada en el Informe del pasado año, las Resoluciones que habíamos formulado iban encaminadas, por un lado, a lograr una modificación de la citada Instrucción gubernativa, a fin de residenciar en la Delegación del Gobierno la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y permisos destinados al acceso de reporteros gráficos a burladeros del callejón en las plazas de toros. Por otra parte, a tratar que se incluyera en la Instrucción repetida, regulación acerca del procedimiento a seguir para el otorgamiento de dichas autorizaciones cuando el número de solicitudes supere la capacidad establecida para dichos burladeros por la Delegación del Gobierno, que garantizara la igualdad de oportunidades de todos los solicitantes.

Como quiera que en su respuesta la Administración gubernativa insistía en el mantenimiento de la Instrucción en sus propios términos, sin ofrecer argumentos jurídicos que justificaren tal decisión; considerando desacertada la encomienda a la entidad promotora u organizadora del espectáculo taurino, de la acreditación y autorización a los medios para la permanencia en los espacios habilitados en los callejones de las plazas taurinas, como se hacía en aplicación de la Instrucción de 11 de Marzo de 2011; y, considerando que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos, entre los que cabe incluir los espectáculos taurinos y, que, en aras de la seguridad y buen desarrollo del espectáculo, así como del derecho a la obtención de

una información independiente, veraz y plural al respecto de tales festejos taurinos, la Consejería de Gobernación podía y debía asumir, regulando el correspondiente procedimiento al efecto y residenciar en sus órganos delegados, la competencia para el otorgamiento de autorizaciones y permisos destinados al acceso de reporteros gráficos para que pudieran desempeñar tales funciones en los cosos taurinos andaluces, la Institución ratificándose en las Resoluciones ya formuladas, acordó de conformidad con lo establecido en el Art. 29.2, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, la inclusión de lo actuado en la queja en el presente Informe Anual al Parlamento.

2. 5. Actuaciones en materia de extranjería.

Comenzamos el año 2012 con la publicación, por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE), de los datos sobre la población española, que ponían de manifiesto cómo la crisis había cerrado la puerta definitivamente a la Inmigración. Si en la época del “boom” demográfico llegaba a nuestro país una media de quinientos mil nuevos ciudadanos cada año, de 2010 a 2011 el padrón municipal había registrado tan solo 3.753 extranjeros más.

Estos datos son fundamentales para entender la esencia de los asuntos en los que se ha ido interviniendo durante este año. Si bien antes tratábamos los problemas que surgían en trámites relativos a contratación en origen, ahora son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo lo que centran nuestra principal atención.

A lo anterior añadir un clima poco deseado de crispación al existir cada vez más competencia por los escasos recursos sociales con los que se cuentan, unido esto a un continuo mensaje que cala en la sociedad sobre entender que una de las alternativas importantes para afrontar la crisis actual, es enviar a su país de origen a aquellas personas extranjeras que con su trabajo protagonizaron en su día el aumento de ingresos en las arcas públicas, y la prórroga de nuestras pensiones por 10 años más.

Esto ha provocado durante el año 2012 un control más exhaustivo sobre la población extranjera, detectándose desde la Institución un aumento considerable de intervenciones por parte de la policía en las que se para e identifica a una persona atendiendo a sus rasgos físicos.

Sin embargo, otro dato fundamental a tener en cuenta que hasta mediados o finales de año no se le había dado la misma publicidad, es la cifra de españoles que están marchándose al extranjero a buscar trabajo.

Pudimos leer ya en titulares noticias como: “La crisis acelera la emigración de españoles a Europa y América”, y en cuyo contenido detalla los países de destino, estando en cabeza Reino Unido, seguido de Francia y Alemania. En América cita a EEUU, Ecuador, Venezuela y Argentina, siendo también digno de mención el número de españoles que están ya trabajando en Marruecos y China.

Nos gustaría concluir esta introducción con dos temas que consideramos de sumo interés. El primero es la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 18 de Octubre de 2012 que vino a unificar doctrina en relación a las polémicas devoluciones que se les estaban exigiendo a las personas extranjeras beneficiarias de prestaciones de desempleo y que se habían ausentado por algún motivo del territorio nacional.

Durante todo el año 2012 no fueron pocos los extranjeros que se marcharon una temporada a su país, al no tener en España trabajo, estando al mismo tiempo cobrando una

prestación por desempleo. Esto a medida que iba siendo detectado por el Instituto Nacional de Empleo, con una campaña específica de control de los desplazamientos, cruzando los datos de salidas y entradas del país con los preceptores de prestaciones, provocó la suspensión y solicitud de reintegro de toda cantidad que hubiesen percibido hasta el momento, de quienes se hubieran ausentado sin la correspondiente autorización, y más allá de los 15 días permitidos.

Pues bien la citada Sentencia con referencia, STS 7817/2012, establece el límite de tiempo razonable para poder ausentarse del país estando cobrando una prestación por desempleo en 90 días, siendo excesivo los 15 días que se exigían hasta el momento.

Como segunda cuestión de obligada mención es la polémica Instrucción de la Dirección General de Infancia y Familias, de fecha 24 de Enero de 2012, relativa a las solicitudes de inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que recogía una serie de requisitos para acceder al citado registro no contemplados en la legislación vigente, lo que conllevó que unos meses después de ser dictada fuese modificada atendiendo a esto mismo. Sobre este asunto no nos extenderemos más ya que lo trataremos con más detalle en el apartado que viene a continuación.

CONTENIDOS MÁS HABITUALES DE LAS QUEJAS RECIBIDAS

CONTENIDOS	Nº. QUEJAS RECIBIDAS
Autorizaciones de residencia y trabajo	69
Expulsiones	15
Reagrupaciones familiares	4
Incidentes y malos tratos	8
Visados	15
Nacionalidad	13
Otras cuestiones	36
Condiciones de Trabajo	1
Totales	161

Comenzamos al igual que en años anteriores por la temática que ha supuesto el número más elevado de expedientes, las **autorizaciones de residencia y trabajo**, siendo la gran mayoría de los casos relativos a denegaciones de renovaciones de residencia por motivos muy variados.

Un denominador común en las denegaciones de las renovaciones es la veracidad que se les da a los informes policiales desfavorables lo que choca de lleno con el principio de presunción de inocencia, y eso mismo es lo que le sucedió a la interesada de la **queja 12/412**, que reuniendo los requisitos para ello, en Septiembre de 2011 solicitó renovación de su autorización de trabajo y residencia.

Pues bien, en el mes de Diciembre de 2011, le comunicaron la resolución desfavorable, algo con lo que no estaba conforme, ya que se basaba en una denuncia falsa de una antigua empleadora, sin haberse demostrado hasta el momento nada de lo que ponía de manifiesto.

Ante esto, en el mes de Enero de 2012 presentó recurso de reposición, con la esperanza de que le fuese concedida la renovación, pidiendo nuestra intervención al no tener la garantía de que se hiciera un estudio correcto de su expediente.

En un principio, le recomendamos que aunque lo presentase fuera del plazo para el recurso, hiciera una ampliación de las alegaciones, adjuntando todas las referencias posibles de los sitios donde trabajó hasta el momento.

Así lo hizo la interesada, dentro del mismo mes de Enero y sin estar aún resuelto el recurso, aportó un número considerable de cartas de recomendación, tanto de anteriores personas para las que había trabajado, como de la propietaria del piso que tenía arrendado, amigos, vecinos, etc.

Realizamos gestiones con la Oficina de Extranjería, desde nos informaron que se encontraban ya resolviendo los recursos registrados en el mes de Diciembre de 2011, comprometiéndose a estudiar a fondo el recurso presentado y la ampliación de alegaciones registrada en fecha posterior.

Así fue, logrando tras ello una resolución favorable del mismo, y es que no fueron pocas las personas que destacaron los valores personales y profesionales de la afectada.

Al igual que en la anterior, en la **queja 12/5138**, la interesada tras solicitar la autorización de residencia de larga duración le fue denegada en base a un informe policial desfavorable.

El contenido del informe ponía de manifiesto un supuesto fraude de un trabajo anterior, algo que ella negaba en rotundo y sobre lo que había aportado pruebas suficientes. Según le indicaron en la renovación anterior se valoró en positivo la cotización de un trabajo que nunca realizó, y que la empresa no llegó a existir, sin embargo varios vecinos de la calle donde estuvo la empresa se ofrecieron a declarar a su favor, sin dar crédito alguno de lo que estaba sucediendo.

Estando a la espera de respuesta del recurso interpuesto al respecto, sintiéndose impotente ya que no sabía que más podía hacer, pues ni siquiera existía un procedimiento judicial donde se le implicase en nada, es por lo que pidió de nuestra intervención.

Nos reunimos en la Oficina de Extranjería donde tras examinar el informe policial insistimos en no considerar acreditado la no existencia del negocio donde estuvo trabajando. Al mismo tiempo existían pruebas suficientes de lo contrario y les trasladamos que estaban a disposición de ellos para entrevista vecinos de la calle donde estaba situada la empresa. Desde la citada administración, tras examinar con detenimiento el informe policial, decidieron pedir uno nuevo. Al mismo tiempo solicitaron también informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A petición de la interesada le concertamos una entrevista en la Oficina de Extranjería, tras la cual nos informaron que todo apuntaba a que se resolvería de modo favorable, aunque debían esperar los informes solicitados para tener una total garantía en la decisión que podrían tomar.

Con gran impotencia y dolor se dirigió la interesada de la queja **12/4308** a esta Institución al no entender lo que le estaba sucediendo.

Siendo titular de una residencia de larga duración (indefinida), nos daba traslado de las dificultades que le habían surgido al acudir a renovar la TIE (Tarjeta de identificación

de extranjero) de su hija, titular de otra autorización de residencia de larga duración (indefinida).

Al parecer el problema comenzó cuando se le requirió certificado de escolaridad del año anterior de la menor, y ella llevó el certificado de escolaridad del año anterior en Marruecos, y certificado de matriculación del año próximo en España.

En ese momento se le indicó que no podía renovar al no haber estado la menor estudiando en España, con lo cual entendían que no podía tener la residencia.

Sin embargo, con la legislación actual, cuando se es titular de una autorización de residencia de larga duración esto es posible, pues se trataba de una residencia indefinida, siendo motivo de extinción si se ausentaba del territorio de la Unión Europea durante doce meses consecutivos.

Según analizamos, la residencia de larga duración es un estatus que sitúa al extranjero en las mismas condiciones que a los españoles, lo que le permitía estar tanto en España como en su país, pudiendo mantenerla mientras no llegase a estar 12 meses consecutivos fuera del territorio de la Unión Europea.

El artículo 9.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero establece: «Los extranjeros residentes que tengan en España menores a su cargo en edad de escolarización obligatoria, deberán acreditar dicha escolarización, mediante informe emitido por las autoridades autonómicas competentes, en las solicitudes de renovación de su autorización o en su solicitud de residencia de larga duración.». Atendiendo al tenor literal de la ley, la renovación de la tarjeta de larga duración no requeriría acreditar la escolarización ya que se trata de una residencia en igualdad de condiciones que los españoles, y esto se controla ya por otras vías, al igual que a un menor español.

Ante la negativa a poder su hija poner la huella para que se le expidiera su nueva tarjeta, soporte técnico de su residencia ya indefinida, y requerírsele documentación que consideraba que ya aportó, presentó un escrito en Julio de 2012, ante la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, escrito del que no recibió respuesta al cierre del mismo año.

Debido a las especiales circunstancias que rodeaban este asunto, es por lo que nos dirigimos a la citada Subdelegación del Gobierno, rogándole de ser posible y atendiendo a lo expuesto, nos informase al respecto y en relación a la tramitación del último escrito presentado por la afectada.

Dado que discrepamos de la respuesta recibida, pues no encontramos un argumento legal contrario a lo expuesto, remitimos el expediente al Defensor del Pueblo Estatal, para que lo estudiase e interviniese si lo estimaba oportuno.

En el siguiente caso que exponemos, la **queja 12/2699**, nos llevó a intervenir la situación por la que atravesaba la interesada a la que se le denegó la renovación de su autorización de trabajo y residencia.

La afectada llevaba con Autorización de trabajo y residencia desde Enero del año 2009, y había cotizado de forma ininterrumpida hasta Junio de 2011, unos 863 días. Esto quería decir que durante tres años de residencia y trabajo cotizó casi dos años y medio, causando baja a raíz de quedarse embarazada, motivo por el cual la despidieron, dando a luz en Septiembre de 2011.

Considerando que reunía los requisitos para ello, con todo lo que había cotizado y con su hija de nacionalidad española, solicitó la renovación de su autorización de trabajo y residencia en el mes de Diciembre de 2011.

Habiendo transcurrido más de tres meses desde entonces, incluso sin sumar a esto el paréntesis del tiempo de pagar las tasas, le habían resuelto de modo desfavorable, algo que consideraba extremo después de su trayectoria en España, y las circunstancias que en ese momento le abordaban.

Añadir a lo anterior que la policía la fue a buscar a su domicilio para sancionarla por haberse quedado sin la autorización de residencia.

Es por ello que pidió nuestra intervención, y tras realizar gestiones al respecto, se comprometieron desde la Subdelegación del Gobierno a resolverlo de modo favorable.

Cierta relación con el caso anterior tiene el interesado de la **queja 12/4248**, quien compareció exponiendo la difícil situación en la que se encontraba ante la denegación de la renovación de su autorización de residencia y trabajo, a pesar de estar percibiendo una prestación en el momento de la renovación.

Según nos transmitió el interesado, en Octubre de 2011 presentó la renovación de su autorización, siendo resuelto de modo desfavorable tras haber transcurrido más de tres meses desde su solicitud y cobrando en ese momento una prestación por desempleo.

Ante esto el afectado presentó recurso de reposición en Febrero de 2012, recibiendo de forma sorprendente la respuesta desestimatoria al mismo, al mantener que no reunía ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 71 del Real Decreto 557/2011, de 20 de Abril. Este mismo artículo, en el punto 2 apartado d) recoge entre los motivos de renovación encontrarse en una de las situaciones previstas en el artículo 38.6 b) y c) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, siendo sin duda alguna la circunstancia en la que estaba el afectado ya que percibía una prestación por desempleo.

Añadiendo a todo lo anterior que el interesado residía en España desde el año 2005, siendo admitida a trámite su solicitud de asilo en el año 2006, fecha desde la que estuvo trabajando hasta el año 2010 que le denegaron su petición. Tras esto se regularizó por la vía del arraigo social, debiendo con ello renunciar a las condiciones en las que se encontraba trabajando en su situación anterior ya que debía presentar un nuevo contrato y en esta empresa era indefinido, por lo que perdió un trabajo bastante estable aunque no todo el tiempo que acumuló para poder percibir la prestación por desempleo.

Siendo por tanto la pretensión del afectado que se estudiase la posibilidad de que fuese revisado de oficio su expediente al entender que debió existir algún tipo de error al no apreciarse que se encontraba cobrando la prestación por desempleo.

En fecha posterior y tras las gestiones realizadas al respecto, recibimos escrito de la Subdelegación del Gobierno. En el mismo nos informaron sobre los pasos que se llevaron a cabo, motivando la denegación de la renovación el no cumplir el interesado los requisitos exigidos legalmente para ello, habiendo efectuado consulta en la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social sin aparecer la citada prestación.

Una vez solicitaron informe al Servicio Público de Empleo Estatal, y constatado el error existente en su base de datos, se procedió en consecuencia, ya que de la información obtenida se deducía que el interesado era beneficiario de una prestación en el

momento de la renovación de su autorización, por lo que le correspondía la concesión de la autorización solicitada.

La trágica pérdida de un ser querido es lo que provocó que perdiera su autorización de residencia la promotora de la **queja 12/1875**.

Según nos trasmite la interesada, en Noviembre de 2011 presentó la renovación de la autorización de trabajo y residencia, con la sorpresa de recibir una vez que habían transcurrido más de cuatro meses desde su solicitud la respuesta desfavorable.

No estando conforme presentó recurso de reposición en el mes de Abril de 2012, alegando de modo evidente el silencio administrativo positivo, y la reciente pérdida de su hija, lo que motivó que tuviera incluso que viajar a su país, no habiendo obtenido aún respuesta en el momento de dirigirse la afectada a esta Institución.

Debido a las circunstancias que rodeaban este asunto, es por lo que nos permitimos dirigirnos a la Subdelegación del Gobierno, rogándoles de ser posible y atendiendo a lo expuesto, nos informase sobre el estado de la tramitación del expediente de la afectada, en relación a su último escrito presentado.

Desde la Oficina de Extranjería nos informaron que a pesar de que la interesada interpuso recurso, no se aportó documentación alguna que probara los hechos alegados, constando exclusivamente un escrito y la inscripción de la solicitante como demandante de empleo. No quedando por tanto, desvirtuados los hechos que motivaron la denegación.

Con posterioridad se presentó en esa Oficina de Extranjería documentación que constataba la realidad de los hechos alegados, al presentarse certificado médico que acreditaba la enfermedad de su hija menor y el posterior fallecimiento de la misma. En consecuencia, se procedió a conceder a la interesada la renovación solicitada, al entender justificada la ausencia, y la imposibilidad por ello de cumplir los requisitos establecidos legalmente para la renovación de su autorización.

Para terminar esta temática citaremos la **queja 12/6938**, donde el interesado, considerando que reunía los requisitos apropiados para ello solicitó autorización de residencia por circunstancias excepcionales por enfermedad, siéndole denegado y notificado de forma sorprendente, con una resolución incoherente y llena de errores.

Llevaba en España desde el año 2006, siendo en el año 2008 cuando requirió atención sanitaria por primera vez, con una serie de problemas que se habían ido complicando en los últimos años.

En Octubre de 2012 presentó recurso de reposición, pidiendo nuestra intervención ya que temía que la respuesta fuese de nuevo negativa.

Ante esto realizamos gestión al respecto, ante las enfermedades que padecía el interesado, habiendo fallecido un hermano suyo en su país de origen en fecha reciente que estaba diagnosticado de lo mismo. Tras estudiarse detenidamente el recurso que presentó el afectado, valoraron que lo conveniente era estimarlo al considerar que reunía los requisitos para la autorización de residencia.

Asunto bastante polémico, entrando ya en otro bloque de materia, es el notable incremento de actuaciones llevadas a cabo por parte de la Policía Nacional con el objeto de

controlar y expulsar a toda persona extranjera en situación irregular, dando la impresión que esto respondía a algún tipo de instrucción interna como medida adoptada ante la crisis.

Sin ir más lejos y dentro de la temática de **expulsiones**, el afectado de la **queja 12/1335** acudió a nosotros ante el temor de que lo enviaran a su país de origen, debido a una orden de expulsión que tenía incoada del año 2011.

En dicho escrito el interesado nos trasladaba la difícil situación por la que estaban atravesando para poder regularizar su situación en España, debido a una orden de expulsión que le incoaron en el año 2011 por mera estancia irregular.

Según éste, en el mes de Enero de 2012, reuniendo los requisitos para ello, solicitó autorización de residencia por la vía del arraigo social, sin embargo, antes de su resolución fue identificado por la policía nacional de la Comisaría de su localidad de residencia, con el objeto de ser expulsado. No llegando a ejecutarse la orden debido, según le informan, al no tener vuelo disponible en ese momento, pero emplazándolo para que regresase a la semana siguiente, con el objeto de enviarlo a su país.

Desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería y atendiendo a su artículo 241.2, cuando en el marco de un procedimiento relativo a autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales se comprobase que consta contra el solicitante una medida de expulsión no ejecutada por concurrencia de una infracción de las previstas en las letras a) y b) del artículo 53.1 de la Ley de Extranjería, ésta será revocada, siempre que del análisis de la solicitud derive la procedencia de la concesión de la autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

Por lo tanto, la práctica habitual había sido hasta el momento que cuando la policía identificaba a un extranjero y éste se encontraba tramitando su autorización, se esperaba a la resolución de su expediente antes de proceder a ejecutar su expulsión, no entendiendo por ello el modo de proceder de la policía nacional en este caso concreto.

Debido a las especiales circunstancias que rodeaban este asunto, es por lo que nos dirigimos a la Subdelegación del Gobierno, rogándole de ser posible y atendiendo a lo expuesto se interesaran por el estado de tramitación del expediente, con el objeto de que fuese estudiado, y de proceder su concesión no llegase a concluir con consecuencias irreparables.

Pues bien, al recibir la respuesta se nos adjuntó informe de la Policía donde daban su versión de los hechos. Siendo ésta contradictoria a los datos con los que contábamos, contactamos por ello con el interesado con el objeto de contrastar ambas versiones.

Según nos trasladaba el interesado, en ningún momento manifestó su deseo de regresar a su país, tal y como recogía el informe policial: *“...ya que el interesado de manera espontánea y verbal manifestó su deseo de regresar a El Salvador debido a las dificultades que estaba atravesando para encontrar trabajo y para poder regularizar su situación legal en nuestro país.”*

Insistiendo en ello el afectado, con el lógico argumento de qué sentido tenía esa afirmación, con el expediente de arraigo que se encontraba tramitando para regularizarse, y el contrato de trabajo con el que contaba, recogido en el mismo expediente como prueba de esto.

Ante esto entendimos que pudo ser un malentendido, debiendo por lo tanto la policía nacional esperar la resolución del expediente de autorización de residencia antes de intentar proceder a ejecutar su expulsión.

Y no menos atemorizado llegó el interesado en la **queja 12/3827**, habiendo aterrizado en España en Abril de 2005, en el mes de Mayo de 2006 le iniciaron una orden de expulsión por estancia irregular, la cual estuvo recurriendo, presentando en Diciembre de 2007 solicitud de autorización de residencia por arraigo social que fue denegada por tener una orden de expulsión, algo que con los nuevos criterios no sería así.

En el mes de Abril de 2011 se presentaron cuatro policías en su domicilio y se lo llevaron a la Comisaría con el objeto de expulsarlo, algo que no llegó a producirse debido a un ataque de ansiedad que le dio cuando lo subieron en el avión.

En el año 2012 acudió la policía de nuevo a su domicilio aunque no coincidieron con él.

Contaba en España con su esposa con autorización de residencia, dos hijos y contrato futuro de trabajo, llevando ya en el país más de 7 años, y estando a la espera de que en Octubre de 2012 le renovasen el pasaporte para solicitar la autorización de residencia por la vía del arraigo social, ya que atendiendo a los últimos cambios, tener una expulsión no era motivo de denegación, sino que se revoca la misma.

Contactamos con el interesado y le recomendamos que no tardase en presentar nuevo trámite de autorización de residencia por la vía del arraigo social.

A pesar de las gestiones que realizamos al respecto, ya que no era coherente expulsar a este señor teniendo a toda su familia en España, la policía continuó visitando su domicilio advirtiéndole a su cónyuge que si no les informaba sobre donde localizar a su marido emitirían un informe desfavorable contra ella para que no pudiera renovar su residencia.

Fue también un informe de policía desfavorable lo que llevó al afectado de la **queja 12/3099** a presentarse en la Institución, exponiendo las consecuencias que le estaban provocando el contenido del mismo para lograr regularizar su situación en España, a pesar de tener incluso a su cargo una hija con nacionalidad española.

Atendiendo al relato de los hechos, el afectado llegó a España en el año 2006, junto a su pareja. A raíz de una discusión que mantuvieron en el año 2008, acabaron en los juzgados, y tras celebrarse una vista el asunto quedó archivado. Esto fue un episodio puntual ya que todo volvió a su cauce, acarreándole tan sólo una orden de expulsión que aún mantenía.

En el año 2009 y 2010 solicitó autorización de residencia por la vía del arraigo social, siendo denegada por motivos de contrato de trabajo y antecedentes policiales.

Ante esto en Septiembre de 2011 volvió a solicitar la residencia por arraigo familiar al tener una hija de nacionalidad española, nacida en Enero de 2010, siendo denegada también por los antecedentes policiales.

En Junio de 2012 le fue a buscar la policía a su casa y se lo llevaron a la Comisaría, haciéndole pasar la noche en el calabozo. A la mañana siguiente se adoptaron

como medidas cautelares la retirada del pasaporte y comparecer cada primer y tercer lunes del mes, en relación a la orden de expulsión del año 2008.

Unos días después de lo sucedido acudió a la Oficina de Extranjería para volver a solicitar autorización de residencia por arraigo familiar, no permitiéndosele presentar la solicitud al no contar con el pasaporte original, sino con la copia compulsada por la policía.

Según el afectado, no entendía esta forma de proceder, estando siempre localizado y colaborador, lo llevaron a la comisaría de policía, le hicieron pasar la noche allí para notificarle una medida cautelar tras haberle ido a buscar a su casa, todo por unos antecedentes policiales que dieron fruto a un procedimiento judicial archivado desde el año 2008, y con una hija española por lo que no podía ser expulsado, a pesar de que continuaban informando de forma desfavorable para impedir que regularizase su situación.

Poniendo de manifiesto el interesado, si el hecho en el que se basaba el informe policial, que una y otra vez era valorado de modo desfavorable, ya fue archivado en vía judicial, como se le continuaba considerando culpable.

Tras dirigir escrito a la Subdelegación del Gobierno, en su respuesta mantenían que si bien era cierto que con posterioridad las diligencias judiciales fueron archivadas provisionalmente por renuncia de la víctima, la gravedad de los hechos puestos de manifiesto en el informe policial, justificaban la orden de expulsión y el periodo de prohibición de entrada establecido.

Estos casos expuestos junto a otros tantos que tuvimos durante el año 2012 nos llevó a detectar una serie de actuaciones por parte de la Policía Nacional con las que no alcanzábamos plena sintonía:

- Se estaban llevando a cabo visitas a los domicilios de las personas extranjeras al poco tiempo de empadronarse estos en algunos municipios sin indicio delictivo alguno.

- Se paraba e identificaba atendiendo a los rasgos o el color de la piel, sintiendo la población extranjera un acoso constante por parte de la policía nacional, que estaba provocando que la población autóctona asociara la palabra extranjero con delincuencia, cuando la policía los paraban constantemente sería porque algo malo harían.

- Se estaban practicando presuntas detenciones ilegales, pues consideramos excesivo ir a buscar a una persona a su casa por estancia irregular, y hacerle pasar la noche en el calabozo para simplemente notificarle una medida cautelar, que se la podrían haber tenido preparada para que la firmase en dos minutos, y que a mayor abundamiento no procedía.

- Cuando una persona extranjera era víctima de un robo o de una explotación laboral, si esto es detectado por la policía, bien por la denuncia de ésta misma o por intervenciones ante denuncias de terceras personas, las actuaciones que se llevaban cabo por regla general perjudican a la víctima sin llegar incluso a perseguirse al autor real del presunto delito.

- Se dictaban propuestas de expulsión y no de multa, en los procedimientos sancionadores iniciados por mera estancia irregular de la persona extranjera, a pesar de estar éstas localizadas, documentadas con su pasaporte e incluso con familiares y otras pruebas de arraigo al país.

- Se acudía a los domicilios de las personas extranjeras, a las que se les había denegado un expediente de autorización de residencia inicial o renovación, para iniciarles un procedimiento sancionador, estando incluso aún dentro del plazo de interponerse recurso ante la resolución denegatoria.

Desde esta Institución valoramos que este modo de proceder por parte del Cuerpo Nacional de Policía conllevaba por un lado, que los extranjeros no denunciaran los presuntos delitos de los que pudiesen ser víctimas o testigos, y por otro lado, el efecto que provocaba ante el resto de la población cuando se percataban de que amenazándolos con denunciar su situación irregular podían abusar de ellos.

En ningún momento entramos a cuestionar el respaldo legal que podía tener el objeto o finalidad perseguido en el modo de actuar del Cuerpo Nacional de Policía, sin embargo si poníamos en evidencia una serie de intervenciones que sí podrían estar rozando la irregularidad, tales como: acudir a sus domicilios como método de control sin existir indicio delictivo alguno que lo justificase utilizando los datos del padrón, contando ya con cada vez más casos en los que se había seguido este mismo patrón; practicar continuos controles de identificación atendiendo a los rasgos o color de la piel; e incluso hacerles pasar algunas horas o lo que es ya excesivo, la noche en el calabozo, sin una razón real que lo justificase. Esto estaba ya generando pavor en el colectivo de inmigrantes y un clima poco aconsejable entorno a toda la población.

La lucha en la que se encontraba una madre en la **reagrupación** de su hijo fue lo que conllevó que se abriera la **queja 12/2966**. En la misma nos exponía la angustia que padecía ante la espera en la respuesta del recurso de reposición presentado, por la denegación de la autorización de residencia por reagrupación familiar de su hijo.

Según nos transmitió la interesada, reuniendo los requisitos para ello presentó la solicitud de autorización de residencia de reagrupación familiar a favor de su hijo, con la sorpresa de recibir la denegación del mismo fundamentado en no acreditar recursos económicos y en encontrarse su domicilio habitual a 140 kilómetros de su centro de trabajo.

Al parecer el menor nació en España, siendo ella madre soltera, motivo por el cual optó en su momento en llevarlo a Marruecos junto a su abuela ya que valoró que era lo mejor. Ahora la abuela tenía 78 años de edad, no pudiéndose ocupar del menor, y contando ella sin embargo con suficiente apoyo en España para ayudarle con su hijo.

Al igual que lo anterior, no entendía como en la resolución le hacían mención a no disponer de recursos económicos cuando ganaba una media de más de 800,00 euros, requisito por encima del mínimo exigido para poder mantenerse la unidad familiar de dos miembros.

Ante esto la afectada presentó recurso de reposición, recogiendo lo ya expuesto, y algo que era evidente, y es que si no tenía quien se hiciera cargo del menor en Marruecos en ese momento, más grave sería la distancia de más de 500 kilómetros que la mantenían por aquella fecha separada de su hijo, y no los 140 kilómetros que existirían en momentos puntuales si el menor estuviera en España, contando con una red de apoyo importante.

Por último, nos hacía hincapié la interesada en que si fue doloroso pero al mismo tiempo responsable, la decisión que la llevó a enviarlo a Marruecos junto a su madre, en su día, igual de responsable es la que la llevaba a traerlo consigo, cuando ambos más lo necesitaban.

Realizamos gestión al respecto con la Oficina de Extranjería desde donde nos informaron que tras estudiar el recurso con detenimiento valoraron apropiado conceder la autorización al menor.

Y fue la necesidad de una urgente intervención lo que nos llevó a realizar gestiones al respecto en materia de **visados**, en la **queja 12/175**, ya que se trataba de un ámbito competencial que nos lleva por regla general a remitir los asuntos que nos llegan al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

El interesado, nacional español, acudió a la Institución para que nos interesásemos por el visado de turismo solicitado por la suegra de su hijo.

Según nos trasladó, tras dos años consecutivos viniendo ésta de visita a España, años 2010 y 2011, le fue denegado el visado en Enero de 2012.

El objeto del visado de estancia que solicitó era venir a España para visitar a la familia, teniendo ya dos nietas, y a su hija, todas con nacionalidad española, el marido de ésta y a la familia de él.

Ese año existían incluso circunstancias más emotivas para el viaje, como era conocer a su nueva nieta, que nació en Agosto de 2011, motivo por el que la estaban esperando para bautizarla.

En Enero de 2012, como en años anteriores, había vuelto a solicitar visado ante el Consulado General de España en Guayaquil, tramitada previamente la correspondiente carta de invitación, y en un principio presumiendo que reunía los requisitos exigidos para ello.

Sin embargo, fue denegado al existir dudas sobre la garantía de su retorno al finalizar el tiempo del visado.

Ante esto la afectada ponía de manifiesto los motivos en los que basaba su total compromiso y garantía de retorno.

Contando con un trabajo estable como profesora desde hace 30 años, viniendo precisamente condicionada la fecha del viaje por el período vacacional con el que contaba, y teniendo a su madre de 83 años de edad a su cargo y cuidado.

Añadiendo a lo anterior que había demostrado durante dos años consecutivos, viajando a España para visitar a su familia y regresando siempre en el plazo establecido, su compromiso de retorno, manifestando al mismo tiempo no tener interés alguno en cambiar de país de residencia.

Por ello, presentó recurso de reposición, alegando en éste los argumentos expuestos, junto a la documentación pertinente con la que lo acreditaba. Con el consiguiente problema de que a pesar de haber recurrido la resolución, la única fecha con la que contaba para poder viajar a España era en el mes de Febrero, por el período vacacional, teniendo que incorporarse de inmediato al trabajo a su regreso.

Por lo tanto, el problema se centraba en la necesidad de que el recurso se resolviera de forma ágil, pues de no ser así, no tendría sentido alguno.

Atendiendo a lo anterior nos dirigimos al Consulado de España en Guayaquil, rogándoles que de ser posible y según lo expuesto, se pudiese agilizar la revisión del

expediente, con el objeto de que si reuniera los requisitos para ello, pudiera venir a España a visitar a la familia y regresar a su país, nunca más allá del límite establecido, como ya hizo en las dos ocasiones anteriores.

Tras varias gestiones telefónicas, al irse agotando los plazos, nos comunicaron la resolución favorable del problema, confirmándonos eso mismo los afectados, lo que llevó a que la señora pudiese pasar con gran felicidad el tiempo previsto en España junto a su familia, y regresar dentro del límite de plazo establecido.

Por último, motivó que se iniciará investigación de oficio por parte de esta Institución, con la **queja 12/1794**, las continuas quejas que nos estaban llegando en relación a una instrucción de la Dirección General de Infancia y Familias, de fecha 24 de Enero de 2012, relativa a las solicitudes de inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que recogía una serie de requisitos para acceder al citado registro no contemplados en la legislación vigente.

Según el contenido de la citada comunicación, en el supuesto de que uno de los miembros que solicitase la inscripción fuese de nacionalidad extranjera debía acreditar no sólo su identidad sino que se encontraba en España con visado o autorización de residencia, requisitos sin el cual no se podría acceder al Registro de Parejas de Hecho.

Atendiendo a la Ley 5/2002, de 16 de Diciembre, de Parejas de Hecho, y al Decreto 35/2005, de 15 de Febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho, para la inscripción en el citado registro, el interesado deberá acreditar documentalmente su identificación personal y residencia habitual en un municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo esto factible en el caso de personas extranjeras con su pasaporte y certificado de empadronamiento, indistintamente de la situación administrativa en la que se encuentre en el territorio español.

Por lo tanto, no encontramos referencia alguna en la legislación vigente que exija a los extranjeros aportar autorización de residencia o visado en vigor, como requisito para poder acceder al Registro de Parejas de Hecho.

A la vista de lo expuesto, decidimos solicitar un informe a su Consejería para que se pronunciase al respecto.

En respuesta a esta petición con fecha 13 de Junio de 2012 recibimos escrito en el que nos trasladaba el contenido de un Informe que se había solicitado, a raíz de la controversia, a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía. En dicho informe se señalaba que el Decreto exigía como documentación acreditativa de la identificación personal el DNI, pasaporte o tarjeta de residencia.

Y añadía el informe literalmente lo siguiente: *“Por tanto, la documentación que es exigible a efectos de efectuar la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho es la acreditativa de la identificación personal de los solicitantes, no la de su situación en España.”*

Por todo lo anterior, esa Dirección General tomó la acertada decisión de llevar a cabo una modificación en relación a la polémica circular, con el objeto de adecuar su contenido a lo que establece el Decreto 35/2005, de 25 de Febrero, por el que se constituye el Registro de Parejas de Hecho.

Llegándose por lo tanto a la conclusión que para una persona extranjera sería suficiente con el pasaporte, a efectos de identificación, para poder acceder a la inscripción

del Registro de Parejas de Hecho, siendo esto independiente a la situación en la que se encontrase el nacional extranjero en España.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, decidimos formular a esa Dirección General de Infancia y Familia, que ya en ese momento paso a ser Dirección General de Infancia, Familia y Mayores, la siguiente **Recomendación**:

“Recomendación 1: Que en tanto se elabora la nueva Instrucción u Orden de Servicio que venga a normalizar las Pautas de Actuación en relación con el Registro de Parejas de Hecho, se dicte con carácter urgente una resolución que deje sin efecto la anterior Instrucción u Orden de Servicio, a fin de evitar las interpretaciones erróneas que se venían produciendo, y que afectaban de manera particular a personas extranjeras solicitantes de dicha inscripción.

Recomendación 2: Con el objeto de dar coherencia y seguridad jurídica a los trámites previos a las inscripciones en el Registro de Parejas de Hecho y mejorar con ello la coordinación entre los distintos órganos tramitadores, bien Delegaciones Provinciales de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, bien Ayuntamientos andaluces que realizan dicha función, se envíe una comunicación a estos mismos organismos, informando de los trámites que se realizan para la modificación de la referida instrucción u orden de servicio.

Recomendación 3: Que atendiendo al nuevo informe evacuado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, se revisen de oficio los expedientes en los que se ha denegado la inscripción con fundamento en la Instrucción u orden de Servicio, de fecha 24 de Enero, que establecía Pautas de Actuaciones relativos al Registro de Parejas de Hecho.”

Con fecha 12 de Julio recibimos respuesta en la que se nos comunicaba que ya se habían dictado nuevas Pautas de Actuación, con fecha 12 de Junio de 2012, por las que se modificaban las anteriores de 24 de Enero, siendo comunicadas a los órganos tramitadores con fecha 13 de Junio de 2012. En relación a la tercera Recomendación no se ve inconveniente en ello, atendiendo a la retroactividad de las instrucciones siempre y cuando las mismas realicen una interpretación más favorable para el ciudadano, entendiendo que esto queda ya en manos de los órganos tramitadores.

En base a la respuesta que recibimos, hicimos una valoración bastante positiva en relación a la intervención llevada a cabo en este expediente, debiendo destacar el espíritu de colaboración por parte de la administración afectada, y la enorme repercusión positiva que ha teniendo el resultado obtenido.

Por último, y antes de concluir este apartado, debemos hacer una importante mención de agradecimiento a la inestimable colaboración prestada por parte de casi todas las Subdelegaciones del Gobierno en Andalucía, y de la misma Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma Andaluza, mostrando en todo momento gran sensibilidad a los casos que le planteamos sin apartarse de la normativa vigente, siendo esta línea de trabajo conjunta y coordinada la que da sentido a las actuaciones llevadas a cabo en esta materia por parte de la Institución, pudiendo solucionarse con ello asuntos de extrema delicadeza como los que tratamos a diario.

VII.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. Introducción

En los actuales momentos resulta muy conveniente comenzar nuestra exposición sobre lo actuado en el año 2012 en materia de trabajo con la reseña o inclusión de los “Principales resultados” de la Encuesta de Población Activa que, referida al Cuarto Trimestre de 2012, ha facilitado el 24 de Enero de 2013 el Instituto Nacional de Estadística.

Resultados principales de los que entresacamos los siguientes:

El número de activos disminuye en 176.000 personas, principalmente entre los jóvenes menores de 25 años, situándose la tasa de actividad en el 59,80%.

La ocupación baja en 363.300 personas (74.500 personas en el empleo público y en 288.700 en el empleo privado) en el cuarto trimestre de 2012, hasta un total de 16.957.100. La tasa de variación trimestral del empleo es del -2,10%.

El número de trabajadores independientes o empresarios sin asalariados aumenta en 14.800, pero el total de trabajadores por cuenta propia desciende en 55.400 este trimestre. El total de asalariados con contrato indefinido baja en 91.100 y el de asalariados con contrato temporal lo hace en 216.600.

La ocupación aumenta en 63.700 personas en la Agricultura. Baja en 305.600 en los Servicios, en 62.900 en la Construcción y en 58.500 en la Industria.

Por lo que se refiere a Andalucía, la tasa de variación interanual de la ocupación, sufre un descenso del -6,17 %).

En cuanto al número de parados este continúa creciendo alcanzando la cifra de 5.965.400 en España. La tasa de paro en el trimestre se incrementa un punto, hasta el 26,02%.

Por lo que se refiere al número de parados en Andalucía se ha producido en el trimestre un aumento de 1,29%, respecto del trimestre anterior y un total de 18.300 personas paradas más.

Siendo nuestra Comunidad Autónoma la de mayor aumento anual de desempleo, un total de 194.100 personas paradas, esto es un aumento anual del 15,54%.

En Andalucía el número total de personas en paro asciende, según la citada Encuesta de Población Activa a 1.442.600.

A la vista de los referidos datos principales comprobaremos que tanto los principios y objetivos rectores de la política social y económica constitucional y estatutariamente establecidos (pleno empleo estable y de calidad, de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y jóvenes, negociación colectiva, libertad de empresa, etc.), todos ellos conformadores del derecho-deber a trabajar, resultan gravemente afectados, aproximando y -cuando no- abocando a grandes sectores de la población en edad de trabajar a la exclusión social, lo que resulta muy preocupante, pues convierte en meramente ilusorio el derecho-deber al trabajo incluido en nuestro gran Pacto Social, la Constitución española que en su Art. 35,

establece: «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo».

No debemos olvidar que el trabajo es el mayor activo para actuar de motor de inclusión social y de cohesión de la estructura societaria, liberando al individuo del estado de necesidad.

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

- quejas de oficio relativas a accidentes laborales: **queja 12/652; queja 12/654; queja 12/844; queja 12/845; queja 12/1112; queja 12/1160; queja 12/1161; queja 12/1247; queja 12/1248; queja 12/3980; queja 12/6070; y queja 12/6679.**

- **queja 12/1496**, respecto de la seguridad y salud laborales de los trabajadores autónomos, ante la Dirección General indicada anteriormente y ante la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- **queja 12/2851**, respecto de la Consejería de la Presidencia e Igualdad, para tratar de determinar si Andalucía contaba con iniciativa normativa en materia de protección de víctimas del terrorismo en desarrollo de las medidas previstas en la Ley 10/2010, de 15 de Noviembre

- **queja 12/2879**, sobre extinción de contratos que se habría venido produciendo en la Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía

- **queja 12/5701**, promovida sobre la paralización de diversos programas de empleo promovidos por el Ayuntamiento hispalense.

Respecto al grado de colaboración de los organismos y entidades administrativas competentes en materia de trabajo hemos de indicar que, tanto los de la Administración Autonómica, como los correspondientes a las Administraciones Locales, y los integrados en la Administración General del Estado, a los que en alguna ocasión puntual se solicitó información al respecto de los expedientes de queja en fase de tramitación, mostraron un grado de cooperación y colaboración excelente, puntual y efectivo.

Entrando en la casuística de las queja presentadas ante el Defensor del Pueblo Andaluz en materia de trabajo y seguridad social lo han seguido siendo básicamente por los retrasos en pagos de subvenciones, ayudas y becas, unas veces a causa de actuaciones administrativas otras a causa de falta de acreditación de requisitos y de realización de trámites por los interesados:

Así en la **queja 12/2516** tramitada por retraso en la concesión de ayuda a trabajador para la conciliación de la vida laboral y familiar por hijo menor a su cargo. Tras diversas dificultades en la tramitación, la ayuda finalmente fue concedida, pero está pendiente de materialización del pago por la Tesorería de la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

Por el contrario en la **queja 12/2944** el que el propio interesado había presentado justificación documental fuera de plazo, respecto de una solicitud de ayuda, pero respecto de otras ayudas de las que refería el promovente de la queja, era la propia

Administración de Empleo la que estaba pendiente de realizar operaciones contables de incorporación de remantes para poder abonar el 25% que le restaba.

En el expediente de **queja 12/2939** tuvimos ocasión de el interesado había solicitado el pago de becas por realización de cursos de formación para el empleo. Algunas pendientes de pago por el Servicio Andaluz de Empleo por cursos realizados desde el año 2008, por lo que le preocupaba la posible prescripción.

En otras ocasiones, las menos, el motivo o causa de las quejas radica en la iniciación por las Administración de empleo de los procedimientos especiales de suspensión de las ayudas por formulación de reparos por la Intervención o de procedimientos de reintegro, conforme al Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Así en los expedientes:

- **queja12/3936**. en la que tratamos la suspensión de la concesión de una ayuda para establecimiento de trabajador/a autónomo/a con cargo a convocatoria efectuada por la Administración de empleo andaluza de conformidad con la Orden de 26 de Abril de 2010, por incumplimientos contables y reparos formulados por la Intervención.

- **queja 12/4536; queja 12/4847; queja 12/5165; queja 12/5002; queja 12/5159; queja 12/5596 y queja 12/6596**, relativas a la suspensión y retrasos en las ayudas del plan Prepara y en la prórroga del mismo, lo cual ha venido a solucionarse mediante la promulgación del Real Decreto Ley 23/2012, de 24 de Agosto, por el que se produjo la prórroga el programa de recualificación profesional de las personas que agotan su protección por desempleo, convalidado por Resolución del Congreso adoptada el 13 de Septiembre siguiente.

Por otra parte son múltiples las quejas –colectivas- que recibimos como consecuencia de la paralización de programas, planes y medidas instrumentales de aplicación en el ámbito sectorial de las políticas activas de empleo. Es común a estos expedientes de un lado la falta de liquidez de las Administraciones públicas concedentes en general y promotoras en particular, para afrontar el pago de las ayudas y subvenciones ya concedidas, ello por diversas causas –en ocasiones contables-, se está a la espera de recibir parte del Fondo de Liquidez para las Autonomías, detectándose casos en los que incluso se ha producido la adopción de actitudes y comportamientos próximos a lo que sería una praxis viciada en el ámbito mercantil privado, extinguiéndose la entidad y personalidad jurídica de las entidades -públicas promotoras-. Así los expedientes de queja relativos a las Escuelas, Talleres de empleo y Casas de oficio (**queja 12/857; queja 12/1046; queja 12/1047; queja 12/2941; queja 12/5650; queja 12/6222**)

En otros aspectos, como en lo relativo a Políticas activas de empleo externalizadas, en diversos expedientes de queja los afectados son las asociaciones y centros mediante los cuales la Administración autonómica gestiona las políticas activas de empleo y en más concretamente la inserción sociolaboral de personas en situación de riesgo de exclusión en el mundo del trabajo entre otros sectores el de las personas discapacitadas. Así: **queja 12/506; queja 12/3084; queja 12/3516**.

Así en el expediente de **queja 12/3516**, una Asociación de centros especiales de empleo de que agrupa a 131 Centros, con más de 5000 trabajadores en su plantilla, de los cuales más del 70% son personas con discapacidad y por tanto con especiales dificultades de inserción laboral, denunciaba el grave riesgo en que la Junta de Andalucía había puesto a estas empresas que vienen desarrollando su actividad en múltiples sectores productivos, como consecuencia de los importantísimos y generalizados retrasos en la percepción de los

incentivos, tanto por creación como por mantenimiento de puestos de trabajo para las personas con discapacidad, siendo en algunos casos las deudas pendientes hasta del año 2007.

Los fondos destinados a estos incentivos, los cuales provienen de la Comunidad Europea y del Estado, y que se recogen en los presupuestos de la Junta de Andalucía, desde hace varios años se está viendo que no están llegando a los Centros Especiales de Empleo en su totalidad. Esta situación ha provocado una deuda entre estos y la Junta de Andalucía de más de 70 millones de euros, dejando a los centros en una precaria situación económica que está ocasionando en muchos casos recurrir a la reducción de plantilla como medida de subsistencia y en los casos mas graves a el cierre del centro de trabajo.

A todo ello hay que añadir que la situación se agrava para el presente ejercicio económico al haberse recortado el presupuesto destinado al Empleo en general en un 56,92%. Con un panorama como el que se detalla, a muchos de estos Centros les resulta difícilísimo mantenerse como empresas facilitadoras de trabajo para el colectivo de personas con discapacidad, quienes se ven avocadas a perder sus empleos.

En el expediente de **queja 12/5164**, por el gerente de un centro especial empleo, se nos exponía que la Junta no les había hecho efectivas subvenciones desde el segundo cuatrimestre de 2011 y unas ampliaciones del 2010, esto les ocasionaba retrasos en los pagos de las nóminas de los trabajadores pese a que intentaban que no fuera así. Las subvenciones suponían aproximadamente el 30% del sueldo, por lo que si fuera por la Junta debería –el citado centro- a sus trabajadores 5 o 6 nóminas, lo que les ocasionaba cuantiosos gastos bancarios adicionales.

Más recientemente, estamos tramitando otro nuevo expediente de **queja 12/6221**, en el que por el interesado como presidente y en representación de una Asociación de empresas de formación nos exponía que se encuentran en una situación dramática provocada por los impagos de la Junta de Andalucía de las subvenciones para realización de cursos de formación destinados a desempleados, correspondientes a los ejercicios económicos 2010 y 2011, que no habían sido abonadas a la fecha de su queja.

Según nos comunicaba la deuda asciende a un total de 15 millones de euros, comprendiendo las liquidaciones del 25% de la programación de cursos del ejercicio de 2010 y a los anticipos del 75% de la programación de cursos de 2011. Añaden que contribuye a agravar la situación el hecho de que para el ejercicio de 2012, no se ha efectuado la Convocatoria anual de estos cursos.

A continuación se destacan las Resoluciones dictadas por el Defensor que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas a tenor del art. 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz:

- Resolución relativa a seguridad y salud laborales en cuerpos de Policía Local de Andalucía; dirigida a la entonces Consejería de Empleo y Consejería de Gobernación y Justicia, en el curso de la **queja 10/1398**.

- Resolución relativa a silencio administrativo, dirigida a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Cádiz, en el curso de la **queja 12/700** y en la **queja 12/2939**.

- Resolución relativa a silencio administrativo, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, en el curso de la **queja 11/3371**.

- Resolución relativa a silencio administrativo en vía de recurso, dirigida a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, en el curso de la **queja 12/4101**.

En otro orden de cuestiones, hemos de indicar que continuamos el seguimiento de los accidentes y siniestros laborales que se producen en nuestra Comunidad Autónoma, con la intención contribuir con las Administraciones competentes a mejorar y garantizar la seguridad y la salud laborales, promoviendo la adopción de medias preventivas para reducir la siniestralidad laboral.

Seguidamente, y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 32.1 de nuestra Ley reguladora, damos cuenta de las resoluciones formuladas y que fueron aceptadas por las autoridades afectadas:

- Resolución relativa a criterios de selección de demandantes de empleo con cargo al programa de fomento de empleo agrario, dirigida a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Sevilla, en el curso de la **queja 11/2038**.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Gestión Administrativa de los servicios de empleo.

En la **queja 11/2038**, promovida a instancia de parte, el interesado nos exponía que formuló reclamación en el Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía manifestando que desde hacía unos tres años, no se le informaba de ofertas de empleo genéricas para contrataciones con cargo al Programa de Fomento del Empleo Agrario, ni se le incluía en las mismas; pese a haber presentado toda la documentación requerida desde la Oficina del Servicio Andaluz de Empleo.

Manifestaba su deseo de que se le explicitaran los criterios llevados a cabo para la selección en las ofertas genéricas del citado Programa y ser tenido en cuenta a la mayor brevedad posible en las contrataciones futuras; e insistía en que por información errónea que se le había facilitado en la Oficina de Empleo, se le estaba tratando como demandante de empleo en forma inadecuada.

Por parte de la Administración de Empleo, en informe inicial se nos contestaba respecto a lo manifestado por el promovente de la queja que cuando el mismo, en Enero de 2009 se ponía en contacto con la citada Oficina del Servicio Andaluz de Empleo, para comunicarle la nueva situación de disponibilidad, se comprobó que durante el periodo comprendido entre el 5 de Junio de 2008 y el 6 de Agosto de 2008 (dos meses), el interesado había permanecido desempleado sin comunicar su disponibilidad para incorporarse al referido programa y por tanto había caducado su situación administrativa de suspensión.

Con posterioridad, insistía la Administración de Empleo, en un nuevo informe que habíamos solicitado al respecto que se ratificaba en que por la documentación aportada por el interesado, que el mismo no comunicaba a la Administración de Empleo situación de desempleado y demandante cuando se quedaba en paro.

En escrito de alegaciones a la información recibida, el interesado manifestaba que, los hechos en los que se ratificaba la Administración de Empleo eran ya conocidos, pero manifestaba que a consecuencia de aquellos hechos, llevaba unos tres años sin ser o resultar seleccionado, solicitando que dada su situación de desempleado, y su disponibilidad -tras haber presentado la documentación que se su situación de desempleado, y su

disponibilidad -tras haber presentado la documentación que se le requería- se le vuelva a tener en cuenta en las contrataciones del referido Programa.

Vistos los antecedentes y la información y documentación recabadas sobre este asunto, aparecían dos cuestiones objeto de la controversia suscitada: De un lado, el régimen jurídico de aplicación y criterios selección para las contrataciones con cargo proyectos afectos al Programa de Fomento del Empleo Agrario y el procedimiento de materialización en las denominadas ofertas genéricas que cursan las Administraciones y Entidades locales inversoras y ejecutoras de los proyectos con cargo al Programa.

De otra parte, las graves consecuencias que parecía estar teniendo en el histórico del demandante de empleo, la omisión –del mismo- detectada por la Oficina del Servicio Andaluz de Empleo y, la no llamada o selección para contrataciones ante ofertas genéricas formuladas por la Administración Municipal en los últimos tres años. Sin duda una penalización excesiva por un mero incumplimiento formal y nada sustancial.

Al respecto de la primera cuestión planteada hemos de indicar que, en cumplimiento del mandato constitucional (art. 41 de la Constitución) y, en desarrollo de las previsiones contenidas en la normativa básica de empleo (Ley 56/2003, de 16 de Diciembre de Empleo), por lo que se refiere a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección ante las mismas en el sector socio-económico agrario, mediante Real Decreto 939/1997, de 20 de Junio, se reguló la afectación, al programa de fomento de empleo agrario de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Es en el referido Real Decreto 939/1997, en el que se contiene el régimen jurídico de aplicación a la situación de hecho descrita en los antecedentes de la presente queja y al petitum que el interesado incluía en la misma, pues en el citado Real Decreto se establecen los criterios de selección y contratación de los trabajadores desempleados para las contrataciones a incluir en el marco de aplicación del denominado Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios y del Acuerdo sobre Política de Inversiones y Empleo Agrario.

Como criterios para llevar a cabo la selección conforme a lo establecido en el Art. 9, del Real Decreto citado, tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto 426/2003, de 19 de Abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen especial agraria de la Seguridad Social, residentes en las comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, hay que tener en cuenta que se considerará como colectivo prioritario en el procedimiento para la selección y contratación, el ser trabajador del sector agrario por cuenta ajena, no cualificado.

Al respecto de la primera cuestión planteada hemos de indicar que, en cumplimiento del mandato constitucional (art. 41 de la Constitución) y, en desarrollo de las previsiones contenidas en la normativa básica de empleo (Ley 56/2003, de 16 de Diciembre de Empleo), por lo que se refiere a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección ante las mismas en el sector socio-económico agrario, mediante Real Decreto 939/1997, de 20 de Junio, se reguló la afectación, al programa de fomento de empleo agrario de créditos para inversiones de las Administraciones Públicas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

Es en el referido Real Decreto 939/1997, en el que se contiene el régimen jurídico de aplicación a la situación de hecho descrita en los antecedentes de la presente queja y al petitum que el interesado incluía en la misma, pues en el citado Real Decreto se establecen los criterios de selección y contratación de los trabajadores desempleados para

las contrataciones a incluir en el marco de aplicación del denominado Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios y del Acuerdo sobre Política de Inversiones y Empleo Agrario.

Como criterios para llevar a cabo la selección conforme a lo establecido en el Art. 9, del Real Decreto citado, tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto 426/2003, de 19 de Abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social, residentes en las comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, hay que tener en cuenta que se considerará como colectivo prioritario en el procedimiento para la selección y contratación, el ser trabajador del sector agrario por cuenta ajena, no cualificado.

A la vista de todo ello formulábamos a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, **Recomendación** en el sentido que se rehabilitare el histórico o base de datos de demandante de empleo y se le notificare en forma fehaciente, cual fuera la situación del mismo a partir de la presentación de demanda de empleo y documentación en Enero de 2009, y en el sentido de que se le indicaren las razones por las que no se le había seleccionado para ninguna contratación desde entonces, con indicación de criterios seguidos para su exclusión o no convocatoria y los requisitos y criterios de selección de los trabajadores elegidos en la aplicación de las previsiones de los citados Reales Decretos.

Consideramos que actuando conforme a la anterior Resolución y, en cumplimiento de los preceptos señalados como fundamento de la misma, se producirá una actuación de la Administración de Empleo más acorde a los principios de servicio con objetividad a los intereses generales, eficacia y, sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, contemplados en el Art. 103.1 de la Constitución.

La Administración de Empleo, tomando en consideración la pretensión del interesado y la Resolución formulada por el Defensor del Pueblo Andaluz respecto a la reactivación del histórico y base de datos, aceptó rehabilitar la antigüedad en la demanda de empleo en la fecha última en que el interesado había formulado comunicación de su disponibilidad (25 de Septiembre de 2002), y por tanto en función de aquella antigüedad, tendría oportunidad de ser llamado en futuras convocatorias.

Entendiendo aceptada la Resolución que habíamos formulado dimos por finalizada nuestra intervención.

En la **queja 11/3371**, tuvimos ocasión de tratar el problema de falta de respuesta o silencio administrativo producido respecto a solicitud que formuló persona interesada, pidiendo en fecha 9 de Noviembre de 2010, copia de Certificado de Profesionalidad, conforme al Decreto 34/2008, de 18 de Enero, sin que se le hubiere respondido por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de empleo (SAE) de Sevilla.

Constan, en las actuaciones llevadas a cabo, que con fecha 21 de Julio de 2011, interesamos del Organismo la necesidad de resolver expresamente, sin más dilaciones, el escrito presentado por la interesada en solicitud de la certificación que se indica. Dicha petición no fue atendida, por lo que, como consta en las actuaciones, nos vimos obligados a reiterarla en fecha 29 de Agosto de 2011 y en fecha 3 de Octubre de 2011.

Pese a ello, persistía la ausencia de respuesta a nuestros requerimientos, circunstancia ésta que interpretábamos como un reconocimiento implícito, por parte de la Administración de Empleo, de la veracidad de los hechos descritos por la parte afectada- esto es, de la falta injustificada de respuesta a su solicitud.

En consecuencia, y teniendo en cuenta la obligación de resolver a cargo de la Administración Pública conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

Igualmente indicábamos a la Administración de Empleo, que al margen de las irregularidades procedimentales, con la actuación seguida, se habían podido causar perjuicios a la interesada (la misma refería que la inactividad administrativa le había impedido acogerse a la exención establecida en la parte específica en la prueba de acceso al módulo formativo del Grado Superior), por el funcionamiento anormal de un servicio público, que por toda actuación se había limitado a mantener silencio ante una petición de documentación -cuya obligación era expedir - y que la interesada necesitaba para poder convalidar unas prácticas y cursos de formación.

Tal modo de proceder podría dar lugar, en nuestra opinión, a la formulación de reclamación por responsabilidad patrimonial, conforme a lo previsto en el art. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, citada.

Por todo ello formulábamos las siguientes Resoluciones a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo:

- **Recordatorio** de los deberes legales contenidos en el mencionado artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- **Recomendación**, en el siguiente sentido: *“Que a la mayor brevedad posible se den las instrucciones pertinentes en orden a que se expida el Certificado de Profesionalidad solicitado por el interesada”*

Ante la falta de pronunciamiento expreso por su parte sobre la aceptación o no de la Resolución dictada, con fechas 22 de Diciembre de 2011 y 31 de Enero y 13 de Marzo de 2012 (ambas), le dirigimos nuevos escritos al objeto de que nos enviara la contestación solicitada.

Como quiera que pese al tiempo transcurrido no obtuvimos la preceptiva respuesta, procedemos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con lo que dispone el art. 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

En esta Institución –igualmente sobre silencio administrativo- se tramitó el expediente de **queja 12/700** en el que el interesado exponía que había solicitado beca concedida a personas con discapacidad acreditada por el Fondo Social Europeo, para asistencia y realización de Curso de experto en gestión de salarios y seguros sociales, ante la Junta de Andalucía conforme a la Convocatoria efectuada por la Orden de 23 de Octubre de 2009, por la que se desarrolló el Decreto 335/2009, de 22 de Septiembre (Boja número 214, de 3 de Noviembre de 2009), sin que hubiese recibido respuesta a su solicitud debidamente documentada presentada ante la Administración en Julio de 2010, esto es, transcurridos dos años casi.

Con motivo de la tramitación de dicho expediente, se solicitó informe a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Cádiz con fecha 20 de Febrero de 2012, que fue recibido en esta Institución con el 15 de Marzo de 2012.

Una vez estudiado el contenido del mismo y la documentación obrante en el expediente de queja, esta Institución decidió, al amparo del art. 29, apdo.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formular Resolución a la Dirección Provincial indicada Resolución, sobre la base de las consideraciones y fundamentos jurídicos expuestos anteriormente y, que son de general aplicación en los restantes expedientes de queja tramitados respecto del silencio administrativo que -con reiterada frecuencia- mantienen todas las Administraciones públicas.

Así formulábamos **Recordatorio** de deberes legales y **Recomendación** concretada *“en la necesidad de dar respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito de solicitud de información formulado por la persona interesada”*.

Recibida la preceptiva contestación por parte el citado Organismo en la que se nos indicaba que se había informado al solicitante –como una cuestión de mero trámite- que había un gran número de solicitudes y pocos recursos para atender en tiempo aquel número de peticiones; tras el análisis de su contenido, consideramos insuficiente la respuesta dada al interesado, pues no se trata de una resolución recaída en el Procedimiento Administrativo tramitado en su momento por la Administración, sino más bien de un escrito meramente informativo sobre razones de retrasos en la tramitación de procedimientos de aquella naturaleza, máxime teniendo en cuenta que la ayuda económica reconocida provenía de una acción formativa realizada en el 2010.

En consecuencia, entendíamos que la Resolución formulada por el Defensor del Pueblo Andaluz no había sido aceptada por el Organismo indicado, motivo por el que procedimos a la inclusión del expediente de queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, de conformidad con el art. 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

2. 2. Seguridad y Salud laboral.

En el informe correspondiente al año anterior incluíamos la reseña de la **queja 10/1938** promovida a instancia de la representación legal de Sindicato Profesional de Policías Municipales, sobre lo que considera necesaria elaboración y aprobación de normativa autonómica, en materia Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad y Salud, en el ámbito de los Cuerpos de Policías Locales de Andalucía.

Con motivo de la tramitación de dicho expediente y como ya exponíamos en el informe anual de 2011, recibimos informe de las Consejerías de Empleo y de Gobernación y Justicia, y tras el estudio de los miembros y de la documentación y alegaciones formulados por el Sindicato promovente, esta Institución formuló la siguiente **Sugerencia**, en fecha 15 de Noviembre de 2011:

“Que por ambas Consejerías, se considere la legalidad y oportunidad de promover de forma conjunta, una iniciativa normativa tendente a desarrollar, en relación con los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, los principios y previsiones establecidos en la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre de Prevención de Riesgos Laborales para aquellas actividades específicas que resultare de aplicación”.

Posteriormente ante la falta de pronunciamiento por ambos Consejerías a nuestra Resolución, debimos enviar nuevos escritos con fechas 21 de Diciembre de 2011, contestando el 26 de Enero de 2012, la Consejería de Empleo, nos contestaba manifestando que el objeto de nuestras Resoluciones en el presente expediente excedía del

ámbito competencial de la Junta de Andalucía en materia de Seguridad y salud laborales de los funcionarios integrantes de los Cuerpos de Policía Local y, que según la citada Consejería y la Dirección General de Salud y Seguridad laborales, la competencia referida sería de las respectivas Entidades Locales que pueden dictar al respecto reglamentos específicos, consideramos que no se aceptan plenamente las Resoluciones que en su momento formuló esta Institución, discrepando de las mismas.

Por su parte la Consejería de Gobernación y Justicia nada respondía a nuestras Resoluciones, por lo que tuvimos que enviarle nuevos escritos en fecha 2 de Febrero de 2012 y 8 y 23 de Marzo de 2012, reiterándoles la necesidad de contestar de manera expresa sobre la aceptación o no del contenido de la Sugerencia formulada.

Como quiera que pese al tiempo transcurrido no teníamos repuesta, con fecha 24 de Abril de 2012, procedimos a adoptar el cierre de actuaciones adoptando la decisión de incluir la queja en el presente Informe Anual al Parlamento de Andalucía, de conformidad con el Art. 29.2 de la citada Ley 9/1983 y al consiguiente archivo del mismo.

No obstante, con posterioridad, el 11 de Mayo de 2012, la Consejería indicándonos contestó que pese a considera que la competencia para promover y adoptar una iniciativa normativa como para la propugnada en el presente caso, al objeto de coadyuvar a la adopción de la misma y en ejerció de funciones de coordinación de los Cuerpos de Policía Local, podría acometer el estudio junto con los sectores afectados (administraciones municipales, sindicatos, Asociaciones profesionales y otros colectivos afectados) del establecimiento de una norma autonómica con la participación de la Consejería de Empleo 8 a la que consideraban competente en materia de prevención de riesgos laboral) en la que se determinaren los aspectos fundamentales sobre principios, organización, participación y promoción de la mejora de condiciones de trabajo para aquéllas actividades específicas de aplicación a los Cuerpos de Policía Local.

El Defensor del Pueblo Andaluz, iniciaba de oficio la **queja 11/4776**, dado que la Institución ha venido tramitando en los últimos ejercicios anuales diversos expedientes de queja, cuyo punto de partida había estado constituido por la noticia de accidentes laborales diversos, del contenido de los cuales resultó, por una parte, la conclusión de que la Autoridad Laboral competente sólo activa la investigación y actúa cuando el trabajador ha sufrido un daño de mayor entidad que el leve, es decir, una lesión que pueda ser calificada como grave o muy grave, o bien una consecuencia mortal; y, por otra parte, derivado de lo anterior, nos suscitó dudas en un triple sentido, a saber:

a) Quién ostenta competencia para calificar la entidad del daño sufrido por el trabajador, desde el punto de vista de las lesiones producidas y de sus consecuencias, y, de no residir dicha potestad en la Administración, qué mecanismos de supervisión de la graduación inicial existen.

b) Cuáles son los criterios objetivos que fundan la calificación o que determinan la graduación del daño o de las lesiones.

c) Si la conducta empresarial o circunstancias presentes en el contexto que propicia la ocurrencia de un accidente laboral, con independencia de la entidad de la lesión resultante para el trabajador, -especialmente en el caso de que el daño sea leve y, por tanto, exento en abstracto de investigación administrativa-, son tomadas en consideración para motivar la actuación inspectora, cuando se aprecie su potencialidad para haber ocasionado un daño más grave que el finalmente producido (desde la estricta perspectiva

de la lesión sufrida por el trabajador) o del riesgo para la salud laboral que haya podido intervenir en el suceso.

Planteado el problema en los términos antedichos, requerimos la emisión de informe a la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía y a la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía.

En el primero de los casos, fue evacuado el informe por el Jefe del Servicio de Gestión, Autorizaciones y Estadísticas de la referida Dirección General autonómica, manifestando que producido un accidente laboral, la empresa empleadora tramita el parte correspondiente, en el que se consigna la calificación de la gravedad otorgada a las lesiones por el médico, generalmente de la Mutua, cuya corrección no es posteriormente revisada por la Administración, dado que ello comportaría la lectura y evaluación de todos los accidentes laborales comunicados.

En este sentido, el referido Servicio informaba que una vez recibido el parte de AT por el mismo (por delegación de la correspondiente Delegación Provincial de Empleo del que depende jerárquicamente), se recepciona *“dando validez a la comunicación”*, pasando a la base de datos del Ministerio de Trabajo y procediendo a la investigación *“asumible”* de los hechos concurrentes en el accidente, *“limitándose a los calificados médicamente por las Mutuas de Accidentes de Trabajo como Graves, Muy Graves y Mortales en jornada de trabajo, salvo situaciones puntuales o circunstanciales”*.

En apoyo de la dificultad de examinar todos los partes de AT calificados como leves, aducía el elevado número de accidentes tramitados anualmente en Andalucía, aproximadamente unos 95.000 (con un promedio provincial de más de 11.000 que en el caso de Sevilla alcanza los 23.000).

Por otro lado se informaba que la investigación no sólo viene limitada por la calificación de la lesión, sino por otras circunstancias, de las que destacan las siguientes:

- Accidentes de competencia de otras entidades o instituciones: explotaciones mineras (Servicio de Minas), fabricación, transporte y manipulación de explosivos (Guardia Civil), energía nuclear (Junta de Energía Nuclear), accidentes aéreos (Aviación Civil) y accidentes náuticos (Comandancia de Marina)

- Accidentes con nula o casi imposible prevención: errores o fallos humanos no conscientes, deficiencias o circunstancias en materiales, organismos estructurales, etc., de nula o casi imposible prevención.

- Accidentes por causas no específicamente laborales o relacionadas con agentes o condiciones no estrictamente laborales: accidentes de tráfico, infartos, derrames cerebrales u otras patologías no traumáticas, agresiones entre personas y catástrofes naturales.

Por su parte, la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, remitió un completo y exhaustivo informe, cuyo corolario lo conformaban las siguientes conclusiones:

- a) La Inspección de Trabajo sólo está reglamentariamente obligada a investigar los accidentes de trabajo que no tengan la calificación de leves.

b) Es facultad exclusiva de los médicos calificar los accidentes de trabajo.

c). No existen criterios legales o reglamentarios respecto a la calificación de las lesiones derivadas de accidente de trabajo.

d). Puesto que la mayor parte de los accidentados laboralmente son tratados por los facultativos de las Mutuas contratadas por la empresa para la cobertura de esta contingencia, es posible que la calificación de la lesión del accidente de trabajo sea objeto de infracalificación (presunción de criterios internos restrictivos, dado el interés que supone para la empresa la evitación de la investigación y sus consecuencias).

e) La investigación por la Autoridad Laboral de un accidente de trabajo sólo está determinada por la calificación no leve que el facultativo realice del mismo, sin influir si en su producción ha estado presente conducta empresarial infractora de las normas sobre prevención de riesgos laborales.

Estudiados los informes que obraban en el expediente, la diversa casuística detectada en las quejas tramitadas por esta Defensoría y lo informado igualmente en el seno de las mismas, así como la regulación normativa vigente en la materia, resultaba lo que a continuación exponemos.

Primera.- La dual perspectiva de los accidentes de trabajo: seguridad social y prevención de riesgos laborales.

a) El accidente de trabajo como contingencia profesional del Sistema de Seguridad Social.

El AT como contingencia de la Seguridad Social tiene una regulación específica en el marco de la Ley General de la Seguridad Social (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio – LGSS-): arts. 108, 115, 123, 196 y 201 así como la normativa de desarrollo reglamentaria, y en este marco se aborda la curación del afectado como la garantía que supone la prestación económica sustitutiva del salario del mismo.

En este marco el art. 115 de la LGSS define el AT como «toda lesión corporal que el trabajador sufre con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena», estableciendo la casuística que tiene tal consideración, con exclusión de aquellos debidos a fuerza mayor o al dolo o imprudencia temeraria del trabajador.

Esta perspectiva se encuentra regulada por la Orden Ministerial de 19 de Junio de 1997 (modificada por la Orden Ministerial de 18 de Septiembre de 1998), que desarrolla el Real Decreto 575/1997, de 18 de Abril, sobre gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, norma en la que se anexan los correspondientes «partes médicos de baja/alta/confirmación por contingencias comunes y profesionales, partes suscritos por el facultativo correspondiente en cuyos modelos se gradúan la lesión derivada de la enfermedad o AT como “leve, grave o muy grave”»

b) El accidente de trabajo como riesgo laboral prevenible.

La otra perspectiva del AT viene de la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y su normativa de desarrollo, las cuales no conceptúan ni califican los AT, utilizando los términos “*daños derivados del trabajo*” o “*daños para la salud de los trabajadores*”, comprendiendo en esta definición “*las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión de trabajo*”, estableciendo en su art.

23.3 la obligación empresarial de notificar a la Autoridad Laboral los daños que para la salud de los trabajadores a su servicio se hubieran producido con motivo de su desempeño laboral, comunicación e información que, en ausencia de una normativa específica en este ámbito, motiva que en la práctica se venga aplicando la de Seguridad Social (Orden Ministerial de 16 de Diciembre de 1987, sobre modelos para la notificación de AT y Orden TAS/2926/2002, de 19 de Noviembre, de nuevos modelos).

La finalidad de esta regulación no es otra que la acción administrativa de prevención o evitación del siniestro, complementando la intervención asistencial y de prestaciones económicas de seguridad social anterior.

Corresponde a la Administración Autonómica, a través de los Servicios de Prevención de Riesgos laborales realizar el seguimiento y control de las actividades preventivas desarrolladas por las empresas, analizando las causas y factores determinantes de los AT y enfermedades profesionales, conforme a lo establecido en el Decreto 117/2000, de 11 de Abril y Orden de 30 de Junio de 2003).

La citada normativa de Seguridad Social (Orden TAS/2926/2002, de 19 de Noviembre y Resolución de la Subsecretaría de 26 de Noviembre) califica el AT en función del grado de lesión (y no del riesgo laboral que lo origina) en leve, grave, muy grave y fallecimiento sin establecer ningún criterio de asignación para cada una de las categorías, ni siquiera respecto a la de fallecimiento, toda vez que fuera del supuesto del acontecimiento en el mismo acto de accidente no establece un periodo temporal durante el cual, cualquiera que fuere el nivel de gravedad calificado (leve, grave o muy grave), este debe tener la consideración de fallecimiento.

La circunstancia de que la dual intervención administrativa tenga en estos casos el mismo punto de arranque, es decir, el AT, unido a la similitud conceptual y la aplicación subsidiaria de la normativa de Seguridad Social (que como se ha dicho carece de una regulación para la calificación de las lesiones en los casos de AT) en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, explica que también se traslade a este sector material las disfunciones que a continuación tratamos.

Segunda.- Accidentes de trabajo determinantes de actuación administrativa investigadora.

Expresaba el informe de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía, que dicha inspección sólo resultaba reglamentariamente obligada a investigar de oficio los accidentes de trabajo que no tengan la calificación de leves y, por tanto, únicamente los accidentes de trabajo graves, muy graves, mortales y los que afecten a cuatro o a más de cuatro trabajadores. Siendo objeto de campañas de investigación los accidentes leves que se seleccionaren en función de varias circunstancias específicas, como las lesiones producidas o la duración de la baja médica.

Fundaba la anterior afirmación en el contenido del art. 6 de la Orden de 16 de Diciembre de 1987, por la que se establecen los nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo y se dan instrucciones para su cumplimentación y tramitación. Establece dicho precepto la obligación del empresario de comunicar a la Autoridad Laboral de la provincia los accidentes de trabajo que provoquen el fallecimiento del trabajador, que sean considerados como graves o muy graves o que afecte a más de cuatro trabajadores (salvo que se produzca "in itinere"), con la finalidad de que la Unidad Provincial de Inspección realice en la empresa la actuación de investigación oportuna.

Ello supone que los accidentes leves, aún cuando existe obligación para la empresa de cumplimentar y notificar mensualmente la relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica, no son objeto de investigación sistemática, a pesar del elevado número que alcanzan.

De hecho, el Informe Anual de 2010 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dentro de los accidentes de trabajo recepcionados por las Autoridades Laborales Provinciales en el señalado año, arroja la cifra total de 553.915, en concepto de siniestralidad total nacional por accidente de trabajo con baja, de los cuales fueron investigados (excluidos "in itinere") un total de 10.251, de los cuales fueron 641 mortales, 192 muy graves, 4.903 graves y 4.515 leves.

En materia de prevención de riesgos laborales, el sistema simplificado evaluación de riesgos de accidente, se centra en la probabilidad de que determinados factores de riesgo se materialicen en daños y en las consecuencias o magnitud de los daños. Conforme a este sistema, el nivel de riesgo determina el nivel de probabilidad y el nivel de las consecuencias o lesión. Si bien, puede objetarse que si sólo se investigan los accidentes superiores al graduado como leve, caso de que la lesión haya sido infracalificada por el facultativo actuante, resultarían sin investigación aquellos que a pesar de su minusvaloración comporten riesgos que puedan conllevar un elevado nivel de probabilidad de que se materialice un daño grave o muy grave.

Tercera.- Calificación de accidente de trabajo y su revisión.

a) Competencia y criterios de calificación.

Señalaba el informe recibido de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía, que la competencia para calificar la entidad del daño sufrido por el trabajador en un accidente laboral, corresponde exclusivamente al facultativo que efectúa el reconocimiento del trabajador afectado, calificación que formaliza al suscribir el correspondiente parte médico de baja. Entendemos que el resultado de accidente por su levedad, no precisará calificación cuando sólo exista certificado o informe médico de asistencia sanitaria prestada al trabajador, por no proceder la baja laboral.

Por tanto, en el supuesto en que proceda la baja médica por una contingencia profesional como la que examinamos (el accidente laboral), la declaración de dicha situación de incapacidad laboral transitoria, corresponde acordarla al médico, quien, además, ha de formularla en el correspondiente parte médico de baja, que expedirá tras el reconocimiento del trabajador.

Así lo determina el Real Decreto 575/1997, de 18 de Abril, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal (artículo 1, apartados 1, 2 y 6).

Concurren, sin embargo, dos circunstancias que influyen de modo decisivo en la calificación del accidente de trabajo, a saber:

- Por un lado, la adscripción funcional del médico informante, dado que el facultativo puede pertenecer al sistema sanitario público, -cuando la cobertura de las contingencias profesionales en la empresa empleadora esté a cargo de la Entidad gestora (INSS)-, o bien formar parte del servicio médico de la Mutua o Entidad colaboradora, - cuando la empresa en que el trabajador accidentado presta servicios haya concertado con

aquella la protección de tales contingencias; supuesto este que es el habitual y abrumadoramente mayoritario-.

En el segundo de los casos, es decir, cuando el facultativo interviniente en la calificación del accidente pertenece al servicio de la Mutua que corresponda, surge la duda de hasta qué punto la referida calificación alcanza el grado de objetividad exigible o, por el contrario, se encuentra acomodada a los intereses particulares de la empresa contratante que, huelga decirlo, no deja de ser la cliente de la Mutua, es decir, la que paga los emolumentos para la prestación del servicio.

Esta incertidumbre que planteamos, no es gratuita ni irrelevantes sus consecuencias, sembrando la sospecha y despejándola al mismo tiempo de forma desfavorable, el contenido del informe emitido por la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía, en el que se destaca que *“si enlazamos que la calificación de los AT sólo la pueden hacer los facultativos desde el prisma de la Seguridad Social, al hecho de que los AT leves no se investigan por la ITSS, podemos deducir los intereses que existen para la calificación de los AT en uno u otro grado.”*, (evitar las consecuencias administrativas, penales y de todo orden que de la calificación superior a la de leve se derivarían).

Añade el informe que con la finalidad de eludir las antedichas consecuencias, *“existe una tendencia a minorar y rebajar la calificación de los AT”*, a cuyo efecto, las empresas se amparan en que dicha calificación la determina la Mutua y, a su vez, las Mutuas se escudan en que resulta del criterio médico del facultativo en cada caso concreto. El Director Territorial informante, sin embargo, aclara sin ambages que *“la práctica profesional nos lleva a concluir que puede ser una falacia mantener que es el criterio médico en cada caso el que determina la calificación de la gravedad del AT, siendo posible que las Mutuas tengan acuerdos internos para aplicar un criterio común para realizar dicha evaluación, debiendo existir instrucciones internas al respecto al personal sanitario”*.

En segundo lugar, en cuanto a los criterios de graduación de la entidad del accidente de trabajo, al hilo de lo que adelantamos en los párrafos precedentes, en la problemática que examinamos incide, -reforzando el argumento que funda los recelos-, la inexistencia de criterios legales o reglamentarios que, con carácter objetivo, determinen cuál haya de ser la calificación más o menos intensa que el facultativo ha de dar a las lesiones sufridas por el trabajador como consecuencia del accidente laboral. Es decir, calificándose el accidente de trabajo desde la perspectiva exclusiva de la gravedad de la lesión derivada del mismo, no existe, sin embargo, determinación legal de qué se considera un accidente de trabajo muy grave, grave o leve.

En el plano normativo, el Real Decreto 575/1997, de 18 de Abril, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal, establece (apartado 7 del artículo 1), que el parte médico de incapacidad temporal se confecciona conforme a un modelo, que fue aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 19 de Junio de 1997, dictada en desarrollo del Real Decreto 575/1997 y modificada a su vez por Orden de 18 de Septiembre de 1998.

Por lo que al contenido concreto del modelo de parte de baja por incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales se refiere, la Orden de 1997 sólo especifica que en su original deberá constar, necesariamente, el diagnóstico, la descripción de la limitación en la capacidad funcional que motiva la situación de incapacidad temporal y la duración probable del proceso patológico (artículo 6, apartado 1, párrafo 2). No se refiere, sin embargo, a que en dicho parte el facultativo haya de graduar la entidad de la lesión, ni,

en consecuencia, fija los criterios que para ello haya de emplear. A pesar de lo cual, el modelo normativamente establecido (Anexo III de la Orden), incluye las casillas correspondientes a la calificación de la baja en “leve”, “grave” o “muy grave”.

A partir de aquí, no existiendo parámetros objetivos que garanticen la uniformidad u homogeneidad del criterio facultativo, de tal modo que exista igualdad de trato para la graduación de daños o lesiones similares, queda patente la inseguridad jurídica a que conduce la citada indeterminación objetiva, que asimismo impide una mínima revisión de la decisión técnica, por su discrecionalidad.

El propio informe de la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, destaca la relevancia de esta cuestión, al señalar que *“La falta de determinación legal de qué se considera como un AT grave o leve (dónde está la línea fronteriza) tiene”*. “gran relevancia desde el punto de vista preventivo-reactivo pues condiciona la actuación de la ITSS que, normalmente, no investiga los AT leves y se evitan así en relación con los mismos consecuencias en materia de responsabilidad administrativa, penal, recargo de prestaciones, etc.

Cierto es que en el plano puramente teórico, en los accidentes de trabajo con baja, la empresa está obligada a cumplimentar el parte de accidente para su debida notificación, cuyo modelo fue aprobado por Orden de 16 de Diciembre de 1987, posteriormente sustituido por el aprobado por la Orden TAS/2926/2002, de 19 de Noviembre, en cuyo apartado quinto, relativo a los datos asistenciales, se reproducen las casillas del grado de la lesión en “leve”, “grave” o “muy grave”, que se incluyen en el parte de baja, especificando el apartado 26 de las instrucciones para rellenar el modelo, que el grado de la lesión a consignar, será, obligatoriamente, el que reflejó el médico en el parte de baja.

Como decimos, desde el punto de vista formal, la empresa empleadora carece de facultades autónomas para calificar por sí misma el grado de la lesión, debiendo limitarse a asumir el otorgado por el facultativo y a reproducirlo en el parte de accidente de trabajo. Sin embargo, los intereses en juego ya citados, provocan que, en la práctica, tenga gran capacidad de decisión y modos de influir, al menos indirectamente, en la calificación. Esta es la razón por la que, como ilustra el informe de la Dirección Territorial de Inspección, la abrumadora mayoría de las empresas concierta la cobertura de dicha contingencia profesional con una Mutua o Entidad colaboradora. Ello apunta hacia la posibilidad, - constatada en la práctica-, de que la calificación del accidente que el médico de la Mutua establece en el parte de baja, sólo formalmente pueda decirse que proviene de una persona ajena a la empresa.

A mayor abundamiento, podemos decir que el interés de la empresa en rebajar la entidad de la calificación de las lesiones del accidente de trabajo, es favorecido y potenciado a través de las sucesivas reformas legislativas operadas en materia de Seguridad Social, que, (persiguiendo otros intereses públicos), han ido incrementando las competencias atribuidas a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en el campo de la incapacidad transitoria.

La corroboración contundente de lo aseverado, como ya citamos, la efectúa el Director Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía, cuando dice que *“la práctica profesional nos lleva a concluir que puede ser una falacia mantener que es el criterio médico en cada caso el que determina la calificación de la gravedad del AT, siendo posible que las Mutuas tengan acuerdos internos para aplicar un criterio común*

para realizar dicha evaluación, debiendo existir instrucciones internas al respecto al personal sanitario”.

Tan es así, que la Inspección de Trabajo ha tenido acceso a circulares de alguna Mutua, en las se suple el vacío normativo sobre los criterios relativos a cuál haya de ser la calificación más o menos intensa que el facultativo ha de dar a las lesiones sufridas por el trabajador como consecuencia del accidente laboral, estableciendo como graves, exclusivamente:

- Los casos que pueden acabar en algún grado de incapacidad permanente, excluyendo las lesiones permanentes no invalidantes o la resultante de la aplicación de los baremos.

- Y aquellos en que la previsión de la duración de la baja no sea inferior a 120 días.

En el primer caso, se adopta una consideración enormemente restrictiva respecto de la entidad de las lesiones producidas que permiten calificar un accidente de trabajo como grave, ya que se excluyen todas las lesiones, mutilaciones y deformaciones de carácter definitivo causadas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales que, conforme al Baremo establecido por la Orden Ministerial TAS/1040/2005, de 18 de Abril, sin llegar a constituir una incapacidad permanente, supongan una disminución o alteración de la integridad física del trabajador.

En el segundo supuesto, el criterio que permite acceder a la calificación como grave de la lesión derivada de un accidente de trabajo es excesivo, ya que para ello la duración de la baja previsible no ha de ser inferior a 120 días, generando una enorme ampliación del campo de los accidentes de trabajo leves, con una correlativa y considerable reducción de los graves.

La aplicación de estos límites, determina que todos los accidentes de trabajo que causan lesiones anatómicas o funcionales graves, pero que no invalidan definitivamente al trabajador, serán notificados como accidentes de trabajo leves sin apenas excepciones (por ejemplo deformaciones graves en el rostro o en el cráneo, pérdida de oreja, nariz, testículos, ovarios, mamas, bazo o riñón, de las falanges o dedos completos de las manos y los pies, anquilosis o rigideces articulares, etc.), así como todos aquellos de una baja médica previsible inferior a 120 días (como las fracturas).

Los criterios de actuación expresados resultan notoriamente desproporcionados y totalmente discordantes con lo establecido por la citada Dirección Territorial en la Instrucción 1/2007, de 27 de Febrero, sobre profundización en las relaciones entre dicha Inspección y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral.

Igualmente, el sistema simplificado de evaluación de riesgos de accidente del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, considera como consecuencia grave de un accidente laboral, todos los accidentes que den lugar a la baja médica, es decir, las lesiones con incapacidad laboral temporal, limitando los leves a aquellos que supongan pequeñas lesiones que no requieren hospitalización.

En resumen, la hipótesis antes apuntada, puede completarse diciendo que si el hecho de que la calificación de los accidentes de trabajo sólo la pueden hacer los facultativos desde el prisma de la Seguridad Social, lo ponemos en relación con la

circunstancia de que no existen criterios legales o reglamentarios objetivos y uniformes para dicha calificación, que impidan la actuación discrecional, o incluso arbitraria del facultativo, orientada o “guiada” para acomodarla a las instrucciones de la Mutua y la empresa contratante como parte interesada, resulta evidente que no sólo se deja abierta la posibilidad de que se gradúe a gusto del consumidor la calificación de la entidad del accidente, sino que se imposibilita que la misma pueda ser sometida a control y contraste o a juicio crítico útil, permitiendo que opere a modo de discrecionalidad técnica y, como tal, quede exenta de posible impugnación exitosa por el trabajador afectado, con todas sus restantes consecuencias.

De conformidad con este sistema de indeterminación objetiva en su origen, la investigación del accidente de trabajo está condicionada por una calificación inicial discrecional que, de ser errónea o hallarse subordinada a prácticas interesadas, vicia la totalidad del proceso de control, sustrayendo del mismo siniestros que debieran ser investigados, en perjuicio de los trabajadores.

b) Revisión administrativa de la calificación inicial de los partes de accidente de trabajo.

Conforme a lo sentado en el apartado anterior, surge el interrogante de si, no residiendo a potestad para calificar el accidente de trabajo en la Administración, cuenta la Autoridad Laboral competente, estatal o autonómica, con mecanismos que le permitan supervisar la graduación facultativa inicial y, en su caso, modificarla de ser aquella errónea o disconforme con la realidad.

Este interrogante no es salvado por ninguna de las Administraciones informantes, sin duda porque, extrañamente, desde el ordenamiento jurídico no se ha dado una respuesta reguladora al respecto, posiblemente porque se ha considerado (erróneamente) que tal mecanismo ya existe, entendiendo por tal el relativo al “parte médico de baja” a suscribir por el facultativo actuante en el modelo normalizado, en uno de cuyos apartados se especifican las opciones de calificación (leves, graves y muy graves), parte que puede ser revisado por confirmación o revocación (“partes de confirmación” y “partes de alta”) por los facultativos del Servicio Público de Salud (del propio Servicio Asistencial o de la Unidad de Valoración Médica de Incapacidades – UVMI-) o por los facultativos adscritos al INSS.

En la medida que la calificación realizada en el “parte médico de baja” (que se sitúa en el ámbito de la asistencia sanitaria y de las prestaciones económicas de la Seguridad Social) se traslada al “parte de accidente de trabajo” (que lo es en el de Seguridad y Riesgo en el Trabajo), por así disponerlo la referida Orden TAS/2926/2002 (añadiendo a la tres calificaciones opcionales del parte médico una cuarta correspondiente al “fallecimiento”), no resulta viable el paralelo mecanismo de revisión por parte de la instancia médica, toda vez que la perspectiva legal aquí es la de seguridad y riesgo laboral, siendo la calificación de la lesión un referente, más no el exclusivo. El ejemplo de la caída de un trabajador en altura mitigada por el toldo de un comercio resultando una lesión leve (existiendo un riesgo laboral relevante) frente al de otro oficinista que por rotura de su asiento sufre una lesión grave craneoencefálica (sin riesgo laboral alguno en dicho entorno) resulta ilustrativo. En el primer caso no se investiga el accidente y sí en el segundo.

Ciertamente, la remisión en clave de calificación de la lesión de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales a la de Seguridad Social induce a esta confusión, se demuestra inadecuada, toda vez que los bienes jurídicos objeto de protección son diferentes en uno y otro caso, como distintos los ámbitos jurídicos los que lo regulan y diferentes las

Administraciones y centros directivos a los que corresponden las distintas competencias que inciden en las bajas por accidente de trabajo.

A este respecto cabe decir que la calificación médica inicial en el parte médico de baja correspondiente, por más que incurra en error o no se corresponda con la realidad a la hora de graduarla como leve, en la medida que se traslada al parte de accidente de trabajo y se den circunstancias que evidencien riesgos para la seguridad y salud laboral deben ser objeto de investigación por parte de la Administración Laboral, sin perjuicio de que el parte médico de baja pueda igualmente ser objeto de revisión desde las instancias inspectoras médicas de los Servicios de Salud o del INSS.

Nuestra perspectiva, mientras persista el actual marco regulador, es que la propia Administración de Empleo andaluza impulse la investigación de los AT calificados como leves en los que se den circunstancias que denoten la intervención de riesgos para la seguridad o salud laboral, y para ello dispone en las específicas unidades administrativas de personal médico y técnico adecuado para su evaluación. Así hemos podido comprobar que en la relación de puestos de trabajo de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Decreto 99/2002, de 5 de Marzo) se dispone en cada provincia de Médicos adscritos a dichos Servicios dependientes de la Delegación Provincial de Empleo, es decir, la Autoridad Laboral autonómica que cursa las comunicaciones de los parte de baja por AT, tiene en su propia estructura burocrática los profesionales adecuados para valorar la calificación que estos partes realizan sobre el alcance de la lesión sufrida con ocasión del accidente, cuestión que fundamenta la resolución con que concluimos este análisis.

Igual observación cabe hacer respecto a la Administración de la Seguridad Social, la cual dispone de personal médico adscrito a las Direcciones Provinciales del INSS, como también la Administraciones sanitarias autonómicas disponen de personal médico adscrito a las Unidades Médicas de Valoración de Incapacidades dependientes adscritas a las Delegaciones Provinciales de Salud (como es el caso de Andalucía), por no citar el personal médico dependiente de las Instituciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud, personal altamente cualificado para supervisar la calificación de las lesiones a que nos referimos.

Pues bien, no comparte esta Institución este estado de la situación, por más que la práctica administrativa parezca consolidada, máxime cuando desde ambos estamentos se muestra con claridad y rotundidad la posibilidad de que los parte correspondientes a AT leves pueden estar enmascarando accidentes con lesiones de mayor graduación, e incluso a pesar de la corrección de dicha calificación constatarse la concurrencia de circunstancias que denoten la existencia de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, tanto de los afectados por estas lesiones, como del resto de los trabajadores de la empresa, rama o sector de actividad.

Desde nuestra perspectiva, en tanto persista la actual regulación y práctica administrativa, en la medida que una determinada parte de los parte de AT vengán infracalificadas como lesiones leves, que enmascaran situaciones que afecten a la seguridad y salud laboral de los trabajadores, deben impulsar a ambas Administraciones a reforzar sus actuaciones inspectoras a este respecto, toda vez que ambas disponen de servicios médicos y técnicos altamente cualificados para supervisar las calificaciones que desde las empresas se les traslada en los correspondientes partes o certificados médicos por AT suscritos por sus servicios médicos.

Cuarta.- Necesidad del desarrollo reglamentario relativo a la calificación del AT, tanto en su perspectiva de Seguridad Social como de Prevención de Riesgos Laborales.

Aunque los distintos Planes Integrados de Actuación de la ITSS, en el área relativa a la prevención de riesgos laborales suelen dedicar un apartado a la necesidad de intensificar la actuación inspectora en relación a los AT leves (aparte de los obligados sobre los AT graves y mortales), recomendando a las Jefaturas de Inspección la investigación mediante la selección de los casos en atención a diversas circunstancias (duración de la incapacidad resultante del accidente, reiteración en una misma empresa, menores, relato de los hechos contenidos en el parte, etc.), los propios Informes anuales suelen destacar la “apreciable infracalificación de los AT leves”, es decir, “inicialmente calificados como leves y, en los que posteriormente se comprueba el reconocimiento de situaciones de invalidez como consecuencia de los mismos”, lo cierto es que la constatación de esta situación tan solo se acomete intensificando la actuación inspectora, sin que en ningún apartado de los mismos se aluda a la necesidad de una mejora del marco normativo, que desde nuestra perspectiva favorece su déficit regulador.

Llegados a este punto, resulta razonable postularse a favor de poner fin al actual vacío normativo mediante la regulación correspondiente, formulación que entendemos debe abordarse fundamentalmente en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales y separadamente del régimen de Seguridad Social, toda vez que en este último caso la calificación de la enfermedad o lesión no limita en modo alguno la propia baja médica, que puede ser confirmada o revocada (alta médica) por vía de inspección médica.

En cuanto a la Prevención de Riesgos Laborales o Seguridad y Salud Laboral, se impone el desarrollo reglamentario, bien por vía de modificación o de desarrollo de la Orden TAS/2926/2002, de 19 de Noviembre, en lo que se refiere al “grado de lesión” (nota 26 de las Instrucciones) de la misma, o bien mediante una regulación específica en desarrollo de las previsiones establecidas en los artículos 6.1 g) (requisitos y procedimientos para la comunicación e información a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo) y 23.3 (“el empresario estará obligado a notificar por escrito a la autoridad laboral los daños para la salud., conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente”) de la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de los Riesgos Laborales.

Como quiera que tales desarrollos reglamentarios se sitúan en el ámbito competencial del Estado y, en concreto, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el seno del presente expediente de queja hemos trasladado al Defensor del Pueblo nuestro análisis y posicionamiento en este aspecto en los siguientes términos:

“(…) Como quiera que tales desarrollos reglamentarios se sitúan en el ámbito competencial del Estado y, en concreto, en el de la potestad reglamentaria del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, trasladamos a esa Defensoría del Pueblo el siguiente planteamiento:

Que por ese Comisionado se estudie y valore nuestro análisis y posicionamiento respecto a la investigación de los accidentes de trabajo calificados como leves en los correspondientes partes, de manera que su toma en consideración, en su caso, sustente e impulse su traslado ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en orden a las regulaciones reglamentarias que procedan”.

Quinta.- La investigación de los riesgos laborales por la Administración de Empleo andaluza en relación a AT calificados como leves.

El hecho de que la actual regulación de los AT sea objeto de mejora mediante las regulaciones que postulamos, que como hemos dicho están en sede estatal y, por

tanto, extramuros de nuestro ámbito de fiscalización, nos lleva a nuestro terreno autonómico, el de la Administración de Empleo andaluza respecto a la parcela de la acción administrativa de prevención de riesgos laborales que le compete, que con independencia de que buena parte de los partes de AT que le son remitidos por las empresas lo son con la calificación (médica) de lesiones leves, debe articular a través de sus propios medios, y en concreto de los que dispone en los Servicios Provinciales de Prevención de Riesgos Laborales, para la supervisión de dichos partes en orden a evaluar los riesgos para la salud que entre estos pueda deducir, dando traslado de su valoración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los efectos que procedan.

En este sentido, corresponde a la Consejería de Empleo, a través de su Dirección General de Seguridad y Salud Laboral, dictar las instrucciones que considere pertinentes en orden a realizar las actuaciones adicionales de investigación sobre aquellos partes de AT recepcionados con la calificación de leves (calificación traída de los partes de baja médica) que conforme a los criterios que se determinen incidan en factores de riesgos relevantes para la seguridad y salud laboral.

La alegación aducida respecto a la dificultad que supone evaluar el excesivo número de partes de AT calificados como leves, bien podría solventarse, aparte de la adecuada dotación de recursos humanos a este fin, con el establecimiento de criterios selectivos en función de factores de riesgo relevantes (por sectores productivos, ramas de actividad o tipos de empresas de siniestralidad más grave y/o mayor siniestralidad, colectivos específicos de trabajadores, accidentes de carácter múltiple, tipo de trabajo, etc.), de técnicas de muestreo u otras que se considere.

En este sentido cabe destacar que si bien los distintos Planes de Prevención de Riesgos Laborales desplegados en desarrollo de las Estrategias Andaluzas de Seguridad y Salud Laboral (2010-2014), en los que se dedican un apartado específico a la investigación de los AT leves, las campañas en que se materializan no suelen aportar criterios discriminadores o selectivos, lo que a la postre viene a resultar escasamente operativo.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, formulamos a la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral, de la Consejería de Empleo, la siguiente Sugerencia:

“Primera.- Que por ese Centro directivo se promueva una iniciativa reglamentaria o se dicten directamente las instrucciones que correspondan a las Delegaciones Provinciales de Empleo (Servicios de Prevención de Riesgos Laborales) en orden a promover la investigación de aquellos accidentes de trabajo calificados como leves en los correspondientes partes, en los que concurran circunstancias que denoten la probable existencia de riesgos para la seguridad y la salud laboral.

Segunda.- Que en los casos de accidentes de trabajo calificados como leves, en los que se constate la existencia de datos que denoten la infracalificación de la lesión, se traslade dicho extremo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a los efectos que procedan”.

Con fecha 9 de Mayo de 2012 recibimos la preceptiva respuesta de ese Organismo con pronunciamiento expreso sobre la Resolución dictada. En la misma se nos venía a exponer, en primer lugar que la instancia ante la que proponer la adopción de iniciativa normativa reglamentaria, resultaría ser la Administración del Estado, de acuerdo

con la distribución constitucional y estatutaria de competencias en la prevención de riesgos laborales.

Insistiendo en su respuesta en la imposibilidad de la Administración Autonómica para revisar la calificación médica de los accidentes laborales y sus circunstancias y consecuencias, pues la misma solo puede tomar en consideración los aspectos técnicos de los potenciales riesgos.

Aceptando parcialmente la Resolución formulada por cuanto que entendía la Dirección General que efectivamente se produce una falta de desarrollo normativo de las previsiones del Art. 23.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Si bien, igualmente y por contra, consideraba que no se pueden dictar Instrucciones para imponer a las Mutuas los criterios de valoración y revaloración clínica al respecto de la calificación de las lesiones, pues es al Estado a quien compete la regulación normativa.

Como quiera que tras el estudio de su respuesta se desprendía que la Dirección General -por las razones expuestas- discrepaba técnicamente del contenido de la Resolución formulada, procedimos a archivar las actuaciones, dando cuenta de la discrepancia surgida en el capítulo correspondiente del Informe Anual al Parlamento de Andalucía de conformidad con el art. 29.2 de la citada Ley 9/1983.

2. 3. Las ayudas sociolaborales a extrabajadores/as de empresas en crisis.

Tuvimos ocasión de comprobar la incidencia en los expedientes de ayudas sociolaborales derivados de la situación de quiebra de compañía aseguradoras de empresas de sectores en crisis y la suspensión temporal de los pagos de las cuotas a tales compañías aseguradoras en la **queja 12/2765**. La situación parecía haber entrado en vías de solución tras la aprobación por el Gobierno Autonómico del Decreto-ley 4/2012 ratificado y convalidado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el 15 de Noviembre y modificado en sede Parlamentaria y con la asunción de los compromisos incluidos en el mismo.

Igualmente tramitamos al respecto varios expedientes más, **queja 12/2765**, **queja 12/4543**, **queja 12/6485**, **queja 12/4688**, en las que se nos planteaban diversas irregularidades afectantes al Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, solicitando la valoración de las mismas por resultar -en su opinión- previsiones insuficientes para atender a las necesidades sociales de titulares y beneficiarios (viudas e hijos) de pólizas de seguro en su día suscritas y ahora sujetas a renovación, entre Andalucía, determinada entidad entidades aseguradora y extrabajadores de empresa en crisis.

El Decreto Ley 4/2012 referido, tiene por objeto la regulación, (como mecanismo de cohesión, bienestar y protección social), de las ayudas sociolaborales a favor de las ex-trabajadoras y los ex-trabajadores que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se vieron afectados por determinados procesos de reestructuración de empresas y que se incluyen en los colectivos referidos en su articulado.

En forma más amplia y general se determina por el Legislador en la Exposición de Motivos, en la siguiente forma:

«Con esta norma se pretende actualizar el sistema normativo que ha venido dando amparo a las ayudas sociolaborales. Se busca, asimismo, dar

solución a las dificultades de gestión que se han puesto de manifiesto como consecuencia de la externalización de la materialización de las ayudas mediante seguros colectivos de rentas, que han demorado en los últimos o meses las percepciones económicas que corresponden a los ex-trabajadores beneficiarios de ayudas sociolaborales, y avanzar en los sistemas de control y verificación de esas ayudas y sus perceptores. Todo ello permitirá una mejor tramitación administrativa y presupuestaria de los compromisos de asistencia y ayuda económica que la Junta de Andalucía ha venido adoptando en relación con diversos colectivos de ex-trabajadores en situación de precariedad y aun de necesidad».

Con la promulgación de la presente norma se regulan y ordenan las diversas situaciones producidas en la aplicación de este instrumento, se da una respuesta a dichas situaciones, se actualiza el marco jurídico- administrativo para las ayudas sociolaborales; y añade el Legislador:

«El tránsito de una herramienta que era necesaria para el contexto y los condicionantes de nuestra economía en el pasado más reciente, a una más adecuada a la actual situación económica no puede realizarse obviando situaciones ya producidas. Al contrario, la actualización normativa exige la consideración de la existencia de esas situaciones preexistentes, y regularlas de manera que puedan reconducirse a una cierta homogeneidad, en un contexto de austeridad y transparencia públicas, con el objetivo final de propiciar su mejor y mayor verificación y control. De ellas fueron beneficiarios trabajadores y trabajadoras que han hecho a su costa importantes aportaciones económicas, complementarias a las realizadas por las empresas, y deben ser amparados por el principio de buena fe y confianza legítima que rige la actuación de las Administraciones Públicas. Sin perjuicio de la protección de esos trabajadores, deben articularse los mecanismos más eficientes para que la Administración de la Junta de Andalucía pueda y perseguir las actuaciones, pasadas y futuras, que se aparten del ordenamiento en cada caso vigente.»

A estas ayudas sociolaborales no les es de aplicación la general sobre subvenciones públicas, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, el Título VIII del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de Marzo, así como el Decreto 282/2010, de 4 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

Las graves repercusiones que la situación económica y la crisis han venido teniendo respecto del empleo en empresas del sector industrial y de servicios en Andalucía, motivaron la implementación por la Junta de Andalucía de una serie de políticas de empleo para minimizar en lo posible los efectos territoriales y sectoriales de la crisis y el consiguiente desempleo.

Así desde la Junta de Andalucía empleando financiación pública, se ha venido atendiendo al colectivo de trabajadores que integrados en empresas y sectores en crisis fueron objeto de reestructuración de sus plantillas y con la finalidad de prestar ayuda económica y social a las personas que quedaban en desempleo y, que, debido a su edad y a la existencia de mayores dificultades, se podrían ver abocados a una situación de exclusión y de difícil reingreso en el mercado laboral.

El sistema articulado a lo largo de la década 2001-2010, entró en crisis de un lado por las irregularidades detectadas en la gestión, ejecución y aplicación del mecanismo de ayudas, tal y como ha puesto de manifiesto el Informe de Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis, otorgados por la Administración de la Junta de Andalucía durante dicho periodo, aprobado por la Cámara de Cuentas de Andalucía el 18 de Octubre de 2012 (BOJA de 17 de Diciembre).

Lo anterior, unido a la externalización producida para el pago de las ayudas y la quiebra y liquidación de algunas aseguradoras, ha supuesto la paralización en el pago por la Administración y cobro por los afectados de las ayudas ya otorgadas y concedidas años atrás.

En este contexto consideramos que la actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, resulta vinculada por las líneas maestras señaladas en sede parlamentaria y deseando -por una parte- retomar el cumplimiento compromisos ya asumidos en su día; y -por otra parte- como también expresamente afirma el Legislador en la Exposición de Motivos del Decreto Ley, con el objetivo claro de actualizar el sistema normativo soporte de las ayudas sociolaborales para dotarlo de mayor transparencia por lo que a su gestión administrativa y presupuestaria se refiere, así como de mayor adecuación al principio de legalidad, al principio de una buena administración y, finalmente, al de reasignación equitativa de los recursos financieros disponibles.

La decidida vocación de la normativa que introduce el Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre de constituir un nuevo régimen jurídico que sirva para superar el régimen normativo anterior y asumir los compromisos adquiridos en aplicación del mismo, se evidencia en la aplicación a los extrabajadores/as que fueron beneficiarios de ayudas sociolaborales instrumentos a través de contratos de seguro colectivo de rentas (Delphi, Santana Motor, afectados por la liquidación de Apra-Leven, sector bodeguero, minería, etc.) y por la derogación expresa que viene a efectuar de las Órdenes de convocatoria de este tipo de ayudas sociolaborales, del 1 de Abril de 2011, de 13 de Marzo de o 2012 y de 16 de Marzo de 2012 por la que se modificó la anterior.

Planteada en nuestra sede la constitucionalidad de dicho marco jurídico consideramos que el Decreto-ley 4/2012 de 16 de Octubre, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores y extrabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, convalidado por Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 15 de Noviembre de 2012 (BOJA número 236 de 3 de Diciembre de 2012).

a) Resulta acorde con el principio de legalidad puesto que por su contenido material trae causa de la previsión incluida en art. 148,1.13º de la Constitución que atribuye a las Comunidades Autónomas el fomento del desarrollo económico en el marco de objetivos fijados en la economía nacional; constituyendo la culminación y liquidación de compromisos previamente adquiridos por la Junta del Andalucía con los extrabajadores y empresas afectados; por tanto con adecuación a los principios y exigencias establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, al figurar en la proyectada Ley de Presupuestos tramitar en la Cámara Autonómica previsiones de dotación con arreglo a aquellos límites establecidos en la Ley Orgánica citada para la gestión de ayudas sociolaborales a trabajadores y empresas con especiales dificultades de mantenimiento de empleo, prejubilaciones y viabilidad económica de las mismas.

b) Por otra parte y en cuanto a títulos competenciales se refiere, el Consejo de Gobierno, por expresa atribución contenida en el art. 110.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, puede en caso de extraordinaria y urgente necesidad dictar medidas legislativas provisionales con los límites señalados en el propio precepto, y por analogía con lo establecido en el art. 86 de la Constitución para el Gobierno.

Además al respecto, hay que tener en cuenta la consolidada doctrina establecida por el Tribunal Constitucional sobre la necesaria concurrencia de las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que constituyen el presupuesto habilitante exigido en estos casos al órgano de Gobierno para hacer uso de la facultad legislativa excepcional de dictar Decretos-Leyes.

Dicha doctrina ha sido sintetizada en las recientes SSTC 189/2005, de 7 de Julio (F.3) y 329/2005, de 15 de Diciembre (F.5), siguiendo la contenida en anteriores resoluciones del Alto Tribunal, esencialmente en las SSTC 182/1997, de 28 de Octubre, 11/2002, de 17 de Enero, 137/2003, de 3 de Julio 68/2007.

c) Igualmente se considera respetuosa la aprobación del citado Decreto-Ley 4/2012, de 16 de Octubre con los principios constitucionales establecidos en el art. 103.1 de la Constitución y en el art. 133.1 del Estatuto de Autonomía, de servicio con objetividad a los intereses generales (dado el amplio abanico de destinatarios individuales de la norma y de sectores y empresas afectadas).

Así como a los de transparencia y participación de los agentes políticos y sociales y, por tanto en forma acorde al derecho de los ciudadanos a una buena administración, pues el objetivo y finalidad primordial de la norma es -como ya se ha expresado- el retornar hasta su liquidación final la ejecución de los compromisos de pago de ayudas sociolaborales concedidas en su día a los trabajadores y trabajadoras afectados y que a causa de diversos problemas, irregularidades y a la externalización producida y desaparición de la aseguradora que asumió algunos de los compromisos referidos habían llevado a la suspensión de las aportaciones de la financiación pública, llevando a afectados a situaciones de perentoria necesidad económica.

Impedimentos los anteriores que con el procedimiento y la naturaleza ahora adjudicada a las citadas ayudas sociolaborales, entendemos quedan soslayados.

Todo ello en aras de una distribución y asignación más equitativa de los recursos financieros de la Junta de Andalucía, con el objetivo de alcanzar la cohesión social y económicamente tratar de superar el riesgo de exclusión social que se podrían ver abocados los trabajadores.

Y todo ello desde la actual concepción del régimen de ayudas establecido en el Decreto-Ley, no ya desde la óptica del régimen jurídico de las subvenciones y la necesaria concurrencia competitiva de las mismas, sino incorporando la concepción del mismo como prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencias y complementarias de otros sistemas públicos de protección y en el marco de planes o programas específicos -y por tanto no sujetos a concurrencia competitiva como indica el propio Decreto Ley- referidos a personas y colectivos en estado de necesidad social.

Esto es, imbuyendo el régimen de ayudas regulado en el Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre de las máximas garantías para el disfrute de los servicios propios del Estado del Bienestar Social.

d) Por último, consideramos que el régimen jurídico establecido en el Decreto Ley 4/2012, de 16 de Octubre, no incide en forma negativa, ni entra en colisión con el régimen de ayudas sociolaborales individuales que se venían o aplicando desde convocatorias de años anteriores (2004 como alegan los interesados. Es más, en nuestra opinión, los contratos de seguros colectivos son compatibles con aquellos compromisos, en su día, contraídos por la Administración Autonómica, por una parte y los contraídos -como mejoras complementarias- entre los colectivos trabajadores y empresas tomadoras de las Aseguradoras y con la Seguridad Social, sobre la base de las previsiones establecidas en el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de Noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones; siempre que en las actuaciones empresas al momento de formular los compromisos y suscribir los correspondientes contratos y planes de prestaciones complementarias no se hubiera producido lesiones o causado detrimento al principio de discriminación, entre los trabajadores afectados, lo cual está prohibido en el art. 14 de la Constitución.

Entendemos por todo lo anteriormente indicado, que la norma convalidada por el Parlamento de Andalucía, no es susceptible de ser considerada como inconstitucional y, menos aún susceptible de los reparos que con tal finalidad le atribuía en su escrito y peticiones para que esta Institución se pronunciara al respecto.

Consideramos que concurren las circunstancias de urgencia y necesidad argumentadas por el Consejo de Gobierno para la aprobación de Decretos- Ley.

Igualmente, entendemos que con su aprobación y promulgación, ni se incumplen o infringen principios o preceptos que pudieran integrarse entre los derechos fundamentales y libertades públicas protegidos en el Título I, Capítulo II, Sección 1ª de la Constitución, ni se infringen otros derechos constitucionales.

Es más, consideramos que tampoco se infringen normas integrantes del marco jurídico ordinario. Pues -como se ha indicado- las previsiones del Decreto-Ley 4/2012, de 16 de Octubre, son compatibles con las previsiones que respecto a las mejoras complementarias se establecieron en el Real Decreto 1/2002 citado.

Igualmente, con posterioridad y, con ocasión de los trámites en Sede Parlamentaria de la vigente Ley 5/2012, de 26 de Diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013, se introdujo una modificación al Decreto-ley 4/2012, de 16 de Octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex- trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, con objeto de hacer extensiva su protección a otros trabajadores y beneficiarios/as no incluidos inicialmente en su ámbito de aplicación.

VIII.- ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

1. Introducción.

Este apartado del Informe lo vamos a dedicar, como viene siendo habitual, a dar cuenta de aquellas quejas que los ciudadanos nos han dirigido durante el año 2012, y en las que nos trasladaban los distintos problemas que se derivaban de su relación con la Administración tributaria autonómica y local. Problemas estos que este año se han visto agudizados como consecuencia de la crisis económica.

A este respecto, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andalúz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andalúz:

- Resolución relativa al cobro de tasa por retirada de vehículo mal estacionado, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 10/4310**.

- Resolución relativa al embargo de cuenta corriente por una multa embargada, dirigida al Patronato de Recaudación Provincial de la Diputación de Málaga en el curso de la **queja 10/5193**.

Por otro lado, en este ejercicio se ha incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, la siguiente queja de oficio:

- **Queja 12/6430** dirigida al Organismo Provincial de Asistencia Económica y Fiscal de la Diputación Provincial de Sevilla, relativa a la solicitud a los contribuyentes que solicitan aplazamiento del pago de extracto de movimientos bancarios de los 6 últimos meses.

Antes de entrar a comentar aquellos asuntos que consideramos mas destacados en las quejas tramitadas en materia tributaria, resulta de interés señalar, como ya se hiciera en el Informe Anual de 2011, una circunstancia que ha tenido especial incidencia en las mismas: la grave crisis económica que afecta a nuestro país.

En este sentido, estamos en condiciones de reproducir las consideraciones que sobre este aspecto ilustraron el anterior Informe, entre las que destacábamos la coincidencia del incremento de la presión fiscal con un renovado rigor en la actuación fiscalizadora de la administración tributaria, señalando la incidencia de ambas circunstancias sobre unos contribuyentes cada vez más debilitados económicamente.

Por lo que se refiere a los temas que durante este año 2012 han generado más conflictividad, o que por su temática o trascendencia merecen ser destacados, podemos citar los siguientes:

- procedimientos de comprobación del valor de los bienes.
- solicitud de fraccionamiento para el pago de las deudas tributarias.
- disconformidad con las bonificaciones reconocidas a los efectos del IBI a los empadronados en determinados municipios.
- subida del impuesto sobre bienes inmuebles .

- incremento de las tasas municipales.
- aumento de los períodos de fraccionamiento de pagos de las deudas tributarias inicialmente concedidos.
- obligación de liquidar el impuesto de incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana que grava la adjudicación de una vivienda a un tercero en subasta.
- silencio administrativo respecto de las reclamaciones y recursos formulados por los ciudadanos.
- retrasos en la devolución de las cantidades abonadas indebidamente en concepto de impuestos o tasas, como consecuencia de los problemas de tesorería de la administración pública en general y de la administración tributaria en particular.

De entre los asuntos señalados, vamos a dedicar este espacio a dar cuenta de lo actuado en aquellos que se consideran de una mayor relevancia tanto por el colectivo afectado como por el asunto tratado.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Procedimientos de comprobación de los valores de los bienes inmuebles.

Han sido muchas las quejas que durante este año 2012 se han seguido recibiendo en esta Defensoría, sobre la problemática que ilustra este apartado, entre las que podemos citar la **queja 12/28, queja 12/29, queja 12/75, queja 12/432, queja 12/1491 y queja 12/1495.**

Como ya se diera cuenta en el Informe Anual pasado, el elevado número de quejas recibidas en las que los ciudadanos y ciudadanas denunciaban que tras adquirir un inmueble, por cualesquiera de los medios admitidos en derecho, la Agencia Tributaria de Andalucía les había incoado un procedimiento de comprobación de valores, al estimar que el valor declarado por el contribuyente no coincidía o no se ajustaba al valor del bien a efectos fiscales, así como, las situaciones dramáticas que pudimos apreciar detrás de estos expedientes, motivaron que esta Institución promoviera una actuación de oficio ante la Agencia Tributaria.

Pues bien, igualmente en el Informe Anual pasado dimos cuenta de la motivación contenida en dicha queja, así como de los términos en los que esta Institución había interesado un pronunciamiento de la Agencia Tributaria al respecto de la cuestión debatida. Dado que coincidió la solicitud de dicha información con la redacción del Informe Anual, el relato de la queja quedó inconcluso.

Es por ello, y por la trascendencia del asunto planteado por lo que en este Informe nos proponemos continuar su relato, dando cuenta de las actuaciones que se han producido en dicha actuación institucional.

Pues bien, en repuesta a nuestra petición de información, la Agencia Tributaria elabora un informe que se caracteriza no solo por su extensión en número de páginas, sino

por su rigor y estudio, al que se acompaña una copiosa documentación ilustrativa de las distintas consideraciones y datos vertidos en dicho informe.

Así, del meritado informe merecen ser destacados como aspectos más relevantes los siguientes:

En nuestra solicitud de información, esta Institución elevó a la Agencia Tributaria, la denuncia de los contribuyentes afectados por un procedimiento de esta naturaleza, al considerar que la Administración tributaria parecía ignorar las consecuencias de la crisis económica en el mercado inmobiliario, destacando el hecho de que muchas compraventas se estaban teniendo que formalizar por un precio que en la práctica era inferior al valor fijado por la Administración.

En este sentido, los ciudadanos que se habían dirigido en queja ante esta Institución pedían a la Agencia Tributaria la adopción de aquellas medidas que, dentro del ámbito de sus competencias, vinieran a acompasar la actuación tributaria a la realidad actual del mercado inmobiliario, poniendo especial énfasis en la necesidad de que la Administración tributaria modificase a la baja los coeficientes multiplicadores que se aplican al valor catastral para la obtención de la cuota líquida del impuesto.

La respuesta de la Agencia Tributaria a las anteriores cuestiones ha sido la siguiente:

“(…) Las sucesivas órdenes de coeficientes se han venido elaborando con una metodología que parte del tratamiento masivo de la información de los valores que han sido declarados por los contribuyentes en operaciones anteriores y que, para dar cumplimiento a la previsión legal antes subrayada, debe tener en cuenta la evolución del mercado desde el año de las correspondientes ponencias catastrales hasta el año en el que se confeccionan, que es el inmediato anterior a aquél en que se aplican, pero no proyectan tendencias sobre un futuro necesariamente incierto.

(…) puede decirse que la situación del “mercado” inmobiliario es especialmente inestable en muy poco tiempo se ha pasado de una situación de muchas transacciones con unos precios crecientes a tasas muy elevadas, otra en la que el número de transacciones es muy reducido y en el que se producen “ofertas” puntuales por la necesidad de algunos vendedores de hacer líquidos sus activos. Esa mayor inestabilidad del mercado tan afectado por comportamientos especulativos es, posiblemente, una de las causas más claras de diferenciación perfectamente explicable entre el “precio” y el “valor”.

Es preciso señalar que si existe una limitación para la fijación de los coeficientes aplicables, por cuanto ha de respetarse, como mínimo, el valor catastral, para no entrar en conflicto con las competencias propias de la Administración General del Estado y respetar la autonomía financiera de los Ayuntamientos.”

Otra de las cuestiones que esta Institución elevó a la consideración de la Agencia Tributaria de Andalucía se refería a los expedientes de comprobación de valores que afectaban a inmuebles sometidos al régimen de las viviendas de protección oficial. Asimismo nos interesamos por aquellos supuestos en que la adquisición del inmueble comprobado había tenido lugar en virtud de una subasta bancaria, judicial o administrativa.

La respuesta obtenida por parte de la Administración tributaria, quedaba resumida en los siguientes aspectos del informe:

“(…) En cuanto a la comprobación de valor en los casos de viviendas de protección oficial, debe señalarse que ninguna norma las excluye de tal procedimiento, pues ello supondría dejar la cuantificación de la obligación de pago al único arbitrio de los obligados, si bien impone un límite objetivo al valor comprobado, cual es el precio máximo de venta de las mismas, por estar fijado a través de normas administrativas.

(…) se excluyen de comprobación de valor las transacciones que resulten de subastas administrativas o judiciales, pero nada impide la comprobación de valor en el caso de subastas de entidades bancarias o de otras entidades privadas.”

También los ciudadanos nos trasladaban su extrañeza por el hecho de que la administración tributaria venga, precisamente ahora, a mostrar tanto rigor en materia de comprobación de valores declarados, cuando dichos procedimientos, decían, era algo excepcional en la época de bonanza económica.

A la anterior apreciación, la Agencia Tributaria de Andalucía se pronunciaba en los términos que a continuación se transcriben:

“(…) Tanto en las épocas de la burbuja inmobiliaria como en la época de la atonía total de la actividad inmobiliaria se han producido los procedimientos de comprobación de valor, con la diferencia de que en la época de mayor actividad inmobiliaria los valores declarados resultaban generalmente iguales o superiores a los establecidos por la norma tributaria, por lo que no daban lugar a liquidación complementaria y el trabajo realizado por la Administración ni siquiera era conocido por el contribuyente afectado.

Ha de insistirse, en todo caso, en que la orden de coeficientes, por imperativo legal, tiene que procurar establecer el “valor real” de los bienes transmitidos, que no tiene por qué coincidir con el precio satisfecho por dichos bienes, lo cual es especialmente aplicable al caso de operaciones puramente especulativas, que pueden producirse tanto en un mercado al alza como a la baja.

Por lo general, el contribuyente tiende a confundir y a identificar “precio” con “valor real”. Lo que grava el impuesto es el valor real de las transmisiones no el precio (art. 10.1 La base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido). Es por tanto perfectamente posible, y más aún, probable, que en épocas de recesión los precios sean inferiores a los valores reales, lo cual no invalida el hecho de que el tributo se gire sobre el valor real, aun cuando el precio pagado sean inferior. Ello no solo es perfectamente legítimo en el Estado de Derecho sino que es obligado por la propia Ley General Tributaria, y las leyes propias de cada tributo, y se fundamenta en la propia Constitución Española y en la entidad tributaria de gravar al adquirente por el valor de lo que adquiere y no por el precio que paga por ello, que es un elemento sometido a las partes y fuente generalizada de fraude.”

En este sentido, hemos querido conocer la posición de la Agencia Tributaria, ante una realidad que no podíamos obviar, cual era, la situación económica que originaba un expediente de comprobación de valores a aquellas personas que habían tenido que

solicitar un préstamo hipotecario para poder hacer frente a la compra de la vivienda. Y que se encontraban que, además de tener que atender el pago de las cuotas hipotecarias, la Administración tributaria les estaba exigiendo el pago de una liquidación complementaria, generalmente elevada, en concepto del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos documentados. Dándose el caso de familias que, ante la imposibilidad de hacer frente a estas liquidaciones, veían como eran embargadas sus cuentas, salarios, y hasta el bien objeto de la comprobación, que con frecuencia constituía su domicilio familiar, produciéndose así auténticos dramas familiares.

Estas liquidaciones complementarias, son igualmente frecuentes en materia de sucesiones y donaciones.

La Agencia Tributaria, respecto de esta cuestión concreta, se pronunciaba en los siguientes términos:

“(…) En el caso de cualquier transmisión de inmuebles con referencia catastral a los que resulte de aplicación la repetida Orden de coeficientes, el adquirente conoce con certeza, antes de tomar su decisión de compra, el coste fiscal de dicha operación, que ha de considerar como parte del coste total de la operación que proyecta. Incluso para el caso de carecer de referencia catastral, existe un sistema de información previa de valores.

La decisión que adopta el comprador es, o al menos puede y debería ser, una decisión “informada”, en la que él mismo realiza la apreciación de cual es su auténtica capacidad de pago, en una de las decisiones de inversión que, con frecuencia, son las más importantes que se adoptan a lo largo de la vida de cualquier persona, como lo es la decisión de adquisición de un inmueble y del modo de financiación que le permitirá afrontarla. Los posibles errores u omisiones en esta decisión no son, pues, imputables en ningún caso a la Administración tributaria.

(…) Debe recordarse que si, llegado el caso, por errores u omisiones en ese proceso de decisión, o como consecuencia de circunstancias imprevisibles y sobrevenidas, se produce una liquidación complementaria que no puede atenderse de manera inmediata, siempre puede solicitarse un aplazamiento y fraccionamiento de la deuda tributaria, circunstancia de la que se informa al contribuyente en la misma carta de pago de la liquidación, y que se ha visto notablemente facilitada por medidas normativas adoptadas como consecuencia de la crisis, que consisten en la no exigencia de garantías para deudas inferiores a 18.000 euros y en una notable reducción del interés legal del dinero aplicable.”

Otra de las cuestiones que se trasladaron a la Agencia Tributaria en nuestra solicitud de información, fue conocer en que se fundamentaba esa negativa sistemática, que habíamos podido apreciar a tenor de las numerosas quejas recibidas, a desestimar las alegaciones y reclamaciones que presentaban los interesados contra la liquidación resultante del procedimiento de comprobación de valores, obligándoles de esta forma, a acudir en vía administrativa al Tribunal Económico Administrativo, y en última instancia, a la vía contenciosa administrativa, como único medio de hacer valer sus derechos e intereses legítimos. Lo que, como es lógico, lleva aparejado un coste económico que no hace más que engordar la deuda del contribuyente.

La Agencia Tributaria nos responde en los términos que a continuación pasamos a transcribir:

“(...) la Agencia revisa, con la participación de los técnicos de valoración, aquellas alegaciones o recursos en los que se aportan por el interesado los indicios racionales o pruebas suficientes de que en el bien transmitido concurren unas características especiales que no se pueden tener en cuenta en la norma general. Pero lo que no puede, ni debe, en ningún caso, es admitir las alegaciones basadas en que el precio de adquisición haya sido menor al valor comprobado, que por los motivos legales expuestos no pueden tener favorable acogida (...)”

Al hilo de la pregunta anterior, quisimos llamar la atención de la Agencia Tributaria sobre la ausencia de motivación para justificar la nueva valoración otorgada al bien que había sido objeto de comprobación, lo que impedía al ciudadano conocer las circunstancias y los elementos que se habían tenido en cuenta en la comprobación, situándolo en una posición de clara indefensión.

Igualmente llamamos la atención sobre la actuación de ese organismo, de reproducir sin más, una liquidación que ha sido anulada en virtud de resolución administrativa o sentencia judicial.

En cuanto a dicha solicitud de información, la Agencia Tributaria en su informe se expresa en los siguientes términos:

“(...) Cuando se trata la litigiosidad en torno a la motivación de las comprobaciones de valor, es preciso separar la diferente casuística que se produce según el medio de comprobación de valor que la Administración tributaria haya utilizado en la misma, ya que en el caso de la Orden de coeficientes aplicables a urbana, es tan clara y tan objetiva, y por lo tanto suficientemente motivada, como aplicar una norma jurídica al valor catastral del inmueble. Es más, tanto en vía económico administrativa como en la contencioso administrativa se reconoce la corrección jurídica y suficiencia de motivación cuando se usa este medio de comprobación de valor.

En cambio, nos encontramos con más resoluciones económico administrativas y sentencias que asumen la falta de motivación de las valoraciones alegadas por los contribuyentes en el caso de utilizar el medio de comprobación de dictamen de peritos de la Administración, en el que un técnico, con cualificación adecuada y suficiente, en atención a su pericia profesional, emite una valoración técnica del valor del bien objeto de transmisión.

Es cierto que el carácter técnico de estas comprobaciones de valor hace en ocasiones que no sea fácil la lectura y correcta interpretación de su contenido, pero resulta bastante discutible que realmente no estén “motivadas”.

(...) Respecto a las nuevas comprobaciones de valor tras un fallo inicial estimatorio de las pretensiones del contribuyente, basta con señalar, como suele recordarnos el TEAR que la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Diciembre de 1998 declaró que «los actos administrativos de valoración, faltos de motivación, son anulables, pero la Administración no sólo está facultada para dictar uno nuevo en sustitución del anulado, sino que está obligada a ello, en defensa del interés público y de los derechos de la Hacienda.»

Es más, desde que en el marco organizativo de la Agencia se ha puesto especial atención al análisis de la litigiosidad, se ha procurado organizar de manera más adecuada esta fase de “remotivación”, en la que no debería

repetirse la misma comprobación de valor anteriormente realizada, sino, en la medida de lo posible y especialmente si se ha realizado la primera por dictamen de peritos de la Administración, se trataría de utilizar otro de los métodos de comprobación disponibles, especialmente los más recientes en su definición legal y reglamentaria, pues precisamente la finalidad del legislador al ampliar estos medios de comprobación de valor en el marco de una ley específica de lucha contra el fraude, es la de ofrecer vías alternativas en defensa de los intereses de la Hacienda, que la Agencia Tributaria de Andalucía no puede obviar cuando los ciudadanos deciden entablar un litigio contra ella. Para estas nuevas motivaciones se ha recomendado, en todos aquellos supuestos en que se encuentren disponibles, las otras “valoraciones no de parte” que pueden encontrarse en el mismo expediente o expedientes conexos, como son las tasaciones a efectos hipotecarios o los seguros, mientras que para las obras nuevas en que la diferencia pendiente de ingresar fuera más elevada se ha tratado de verificar por Inspección, a través el análisis de la contabilidad de la empresa constructora, el “valor de coste de la construcción” que constituye la base imponible en este concreto hecho imponible de Actos Jurídicos.

Cabe señalar, adicionalmente, que la litigiosidad suele estar correlacionada positivamente con el importe de la liquidación practicada por la Administración.

Otras de las preguntas de interés que se sometió a la consideración de la Agencia Tributaria tenía como finalidad conocer si existían previsiones para una próxima revisión de los coeficientes aplicables para la determinación de los inmuebles y el sentido que tendría dicha revisión.

La información facilitada por la Agencia Tributaria al respecto de la cuestión planteada era del tenor literal siguiente:

“La publicación de los coeficientes aplicables al valor catastral y la metodología seguida para su obtención tiene lugar anualmente. En este sentido, y aunque no es competencia de esta Agencia Tributaria la tramitación y aprobación de esta norma jurídica, corresponde a la Dirección de la Agencia de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de la Agencia Tributaria, aprobado por Decreto 4/2012, de 17 de enero, la proposición de normas a la Consejería competente en materia de Hacienda aplicación de los tributos.

A tal efecto, desde su puesta en funcionamiento, la Agencia Tributaria propone cada año a la Dirección General de Financiación y Tributos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que es el Centro Directivo, de conformidad con el artículo 12.2.a) del Decreto 133/2010, de 13 de abril, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, encargado de la elaboración de los proyectos de disposiciones generales de carácter tributario, entre los que se incluye la Orden de Coeficientes cuya aplicación utiliza la Agencia Tributaria en la comprobación de valores de inmuebles que son objeto de transmisión, los coeficientes multiplicadores correspondientes a los hechos imponibles devengados cada año.

En este sentido, en la tramitación de la orden actualmente vigente, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 21 de febrero de 2012, (Orden de 10 de febrero de 2012, por la que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos a efectos de la liquidación de los hechos imponibles de los

Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología seguida para su obtención), que ha sido informada favorablemente por el Consejo Consultivo de Andalucía y que cuenta con el respaldo jurídico del Tribunal Económico Administrativo y del orden jurisdiccional contencioso administrativo, se ha dado a conocer en el trámite de audiencia a las asociaciones representativas de afectados siguientes:

- Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.
- Decanato Territorial de Andalucía Occidental del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- Decanato Territorial de Andalucía Oriental del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- Consejo General del Notariado.
- Colegios Notariales de Granada y Sevilla, en representación de los Notarios de Andalucía Oriental y Occidental, respectivamente.
- Consejo Andaluz de Colegios de Abogados.
- Consejo Andaluz de Colegios de Economistas
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos.
- Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.
- Colegio de Gestores Administrativos de Granada, Jaén y Almería.
- Colegio de Gestores Administrativos de Málaga.
- Colegio de Gestores Administrativos de Sevilla, en representación de los Gestores Administrativos de las provincias de Cádiz, Córdoba y Huelva.
- Asociación Española de Asesores Fiscales, Delegación de Málaga.
- Asociación Española de Asesores Fiscales, Delegación de Sevilla.
- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental.
- Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Oriental.
- Confederación de Empresarios de Andalucía.

El total de propuestas de bajada de coeficientes realizadas por las asociaciones convocadas al trámite de audiencia tomando en consideración el total de municipios andaluces no alcanza el 10% del total de coeficientes aplicables, experimentando una bajada media respecto al ejercicio anterior del 8%. Se acompaña como anexo el informe del Consejo Consultivo y el análisis valorativo de las alegaciones recibidas.

Como en años pasados, los coeficientes serán renovados mediante Orden anual que se publicará en los primeros días de 2013.

La tendencia respecto a los valores que se publicarán, será función del estado del mercado inmobiliario de fincas urbanas y la evolución del valor real de las mismas a lo largo del año 2012, se tendrán en cuenta tasaciones hipotecarias del ejercicio corriente como ha ocurrido en el año anterior, así como ofertas. La previsión dada la tendencia del mercado es desde luego a la baja.”

Tras una análisis detallado de las distintas cuestiones tratadas en el informe, y puestas éstas en relación con las situaciones denunciadas por los interesados en queja, la normativa vigente en la materia, los precedentes administrativos y la jurisprudencia que hasta el momento se ha producido, podemos realizar las siguientes consideraciones:

Como primera conclusión entiende esta Institución que, sin dejar a un lado que la presión fiscal se ha incrementado en esta situación de crisis económica, lo cierto es que en materia de comprobación de valores, la actuación y el procedimiento seguido por la Agencia Tributaria de Andalucía en la tramitación de los expedientes de esta naturaleza, resulta ajustada a la normativa tributaria vigente, al margen de los perjuicios que esta actuación inspectora irroga a los contribuyentes, que en la mayoría de los casos actúan por desconocimiento.

Así, podemos observar que en la mayoría de los casos, los interesados en queja, confunden el valor de adquisición del bien inmueble, con su valor real a efectos fiscales, que se regula en el artículo 37 del Decreto Legislativo 1/2009 de 1 de Septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en Materia de Tributos Cedidos.

«Artículo 37. Comprobación de valores.

1. Para efectuar la comprobación de valores a efectos de los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Agencia Tributaria de Andalucía podrá utilizar, indistintamente, cualquiera de los medios previstos en el artículo 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, conforme a lo dispuesto en los siguientes apartados.

2. Cuando se utilice el medio referido en el artículo 57.1.b) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, el valor real de los bienes inmuebles de naturaleza urbana se podrá estimar a partir del valor catastral que figure en el correspondiente registro fiscal. A tal efecto, al valor catastral actualizado a la fecha de realización del hecho imponible se le aplicará un coeficiente multiplicador que tendrá en cuenta el coeficiente de referencia al mercado establecido en la normativa reguladora del citado valor y la evolución del mercado inmobiliario desde el año de aprobación de la ponencia de valores.

Por Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda se publicarán anualmente los coeficientes aplicables al valor catastral y la metodología seguida para su obtención. La Orden del año anterior se considerará automáticamente prorrogada, en todos sus términos, hasta la aprobación de la nueva.(...)»

A la vista de la distinta información a la que ha tenido acceso esta Oficina, podemos apreciar que la confusión entre el valor de adquisición y el valor fiscal es fruto, en

la mayoría de los casos, de la desinformación más absoluta. Hasta tal punto es así, que los afectados han declarado en muchos casos que de haber sabido esta circunstancia no hubiesen adquirido el inmueble.

Ante esta desinformación sobre el valor que ha de tomarse como referencia para el cálculo de la cuota del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), consideramos que la Administración Tributaria en cumplimiento del deber de información y asistencia a los obligados tributarios que le viene impuesto en virtud del artículo 85 y siguientes de la ley 58/2003 de 17 de Diciembre, General Tributaria, debería dar la máxima difusión y publicidad entre los contribuyentes a la información sobre los valores en base a los que han de calcularse las cuotas del ITPAJD, y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Otra medida, para evitar la confusión que se extiende entre los contribuyentes, sobre cuál es el valor real de los bienes a efectos fiscales, es oportuno dispensar el necesario asesoramiento a los ciudadanos poniendo en marcha mecanismos que favorezcan el buen entendimiento entre administración y particular.

Continuando con el análisis del informe de la Agencia Tributaria, en relación con las distintas situaciones denunciadas, la Agencia Tributaria conoce que en los supuestos de viviendas de protección oficial el valor a efectos fiscales es el valor máximo de venta de este tipo de viviendas, al margen de que se hayan podido transmitir por un valor inferior. No obstante, hemos podido conocer casos, en los que se ha promovido un expediente de comprobación de valores sobre una vivienda de protección oficial, calculándose el valor del bien en función de los parámetros que resultan aplicables a una vivienda de precio no tasado.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de Marzo de 1993, reiterada por la de 22 de Abril de 1985.

Asimismo, hemos asistido a comprobaciones de valores de viviendas que han sido adjudicadas en subasta judicial o administrativa, fijándose un valor distinto del resultante de dicha subasta.

Sobre esta cuestión existen numerosos precedentes judiciales, entre los que podemos citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Castilla y León, de 7 de Diciembre de 2009. En dicha sentencia se establece, que no procede efectuar por la Administración comprobación de valores en los supuestos en los que el inmueble haya sido transmitido en subasta judicial, pues la intervención judicial ha de considerarse garantía suficiente de la realidad del valor del bien así transmitido.

Por consiguiente, al no ser posible realizar la comprobación de valores, la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales coincidirá necesariamente con el precio de adjudicación en subasta.

Considera esta Defensoría que la Agencia Tributaria debería ser más rigurosa, poniendo especial cautela, a la hora de promover un expediente de comprobación de valores, en viviendas de protección oficial, así como respecto de las que han sido objeto de subasta judicial o administrativa.

No podemos obviar que la discrepancia con cualquier expediente de naturaleza tributaria obliga a poner en marcha una maquinaria de reclamaciones y gestiones que precisan del correspondiente asesoramiento legal, lo que implica y genera importantes

gastos para el contribuyente afectado, además de las consabidas molestias. Por no mencionar los casos –y deben ser bastantes- en que el contribuyente, por desconocimiento, mal asesoramiento o confianza en la diligencia de la Administración Tributaria acepta la liquidación girada tras la comprobación, asumiendo unos costes que no le corresponden.

Por otro lado, en relación con la problemática suscitada en torno a los expedientes de comprobación de valores, podemos observar que uno de los elementos determinantes de las liquidaciones giradas en los expedientes de esta naturaleza viene determinado por el valor catastral de los inmuebles.

Es cierto, como se hace constar en el informe emitido por la Agencia Tributaria, que en esta época de crisis económica el valor de adquisición de los bienes inmuebles ha sufrido una reducción considerable, al contrario de lo que venía ocurriendo en la época de bonanza económica, en la que el valor de venta alcanzaba con frecuencia cantidades muy por encima del valor catastral.

Esta reducción de los valores de adquisición de los bienes inmuebles ha provocado que los mismos se ajusten e incluso se sitúen por debajo de los valores catastrales, lo que motiva que el valor de éstos a efectos fiscales este por encima de su valor de adquisición.

En este sentido, y atendiendo a las actuales circunstancias del mercado inmobiliario, resultaría oportuno revisar los valores catastrales a fin de adaptar éstos, en la medida de lo posible, a las condiciones del mercado.

A este respecto, las competencias en materia de catastro inmobiliario no han sido transferidas a la Comunidad Autónoma, por lo que excedería del ámbito competencial de la Agencia Tributaria de Andalucía la intervención en dicha propuesta. Ahora bien, su intervención podría concretarse en promover ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas una iniciativa dirigida a promover la revisión de los valores catastrales y su adecuación al valor del actual mercado.

A los efectos anteriormente expuestos, y con el ánimo de minimizar en la medida de lo posible, los efectos negativos de los expedientes de comprobación de valores, y hasta tanto en cuanto se produjera una adecuación de los valores catastrales, resultaría igualmente necesario, que la Agencia Tributaria de Andalucía procediese a revisar los coeficientes multiplicadores, hasta incluso alcanzar, en los casos que así se exija, el valor cero, de manera que la diferencia entre el valor de adquisición y el valor real arroje una liquidación razonable.

En este sentido, acogemos con satisfacción que la Agencia Tributaria en su informe manifieste que está trabajando en este sentido y que la previsión de evolución de los coeficientes multiplicadores, dada la tendencia del mercado, es a la baja.

Por último, no podemos obviar que a la hora de promover un expediente de comprobación de valores, la Agencia Tributaria no atiende a las características del bien inspeccionado, sino que se limita a aplicar el sistema de estimación objetiva regulado en el artículo 57 de la Ley General Tributaria, y que consiste en la aplicación de una fórmula matemática, valor catastral x coeficiente multiplicador.

Pues bien, en algunos casos, los inmuebles reúnen unas condiciones particulares, tales como estado de ruina, deficiente habitabilidad, problemas estructurales, etc. que justifican que el valor asignado deba ser revisado. En estos casos, la revisión de valor del bien debería acometerse por los peritos de la Administración. Debiendo los

contribuyentes sufragar el coste de la actuación pericial, únicamente, en el supuesto de que su resultado ratificase la valoración impugnada, en caso contrario, si dicha valoración resultase modificada al comprobarse que, efectivamente, concurrían en el bien inmueble unas circunstancias particulares que justificaban la revisión del valor asignado, los gastos de la actuación pericial tendría que soportarlo la Administración.

2. 2. Disconformidad con las bonificaciones reconocidas a los efectos del IBI a los empadronados en determinados municipios.

En este apartado nos proponemos dar cuenta de aquellas quejas en las que sus promotores denunciaban la actuación de determinados ayuntamientos ubicados en la Costa del Sol, en particular los Ayuntamientos de Torremolinos, Benalmádena y Estepona, al reconocer una bonificación a efectos del Impuesto de Bienes Inmuebles de la que únicamente pueden beneficiarse las personas que se encuentran empadronadas en el municipio.

Las distintas quejas recibidas por este motivo fueron admitidas a trámite, solicitando la emisión del preceptivo informe de los ayuntamientos afectados.

Pues bien recibida la información solicitada pudimos conocer, de una parte, que los ayuntamientos reconocían que otorgaban una ayuda que se aplicaba directamente sobre la cuota liquidable del IBI y de la que disfrutaban únicamente a los vecinos que gozaban de la condición de empadronados.

Y de otra parte, pudimos constatar que los distintos ayuntamientos venían a coincidir al justificar el controvertido beneficio en el hecho de que los municipios turísticos afrontan unos elevados gastos por la prestación de los servicios públicos que benefician de igual manera a los vecinos empadronados como a aquellos que no lo están, pero disponen de viviendas en el término municipal, siendo así que los fondos que reciben por su participación en los tributos del Estado, que contribuyen en gran medida a sufragar dichos servicios públicos, están directamente relacionados con el número de personas empadronadas.

Entienden estos responsables municipales que la financiación de sus municipios se ve perjudicada como consecuencia del elevado número de personas que siendo de hecho residentes en el municipio no figuran empadronados en el mismo. Por tanto, consideran lícito aprobar unas ayudas cuya finalidad no es otra que fomentar el empadronamiento de quienes no figuran aun inscritos en el registro municipal, así como promover el asentamiento en el término municipal de las sedes de empresas y negocios.

En cuanto a la normativa municipal que contempla la controvertida bonificación, vamos a analizar los distintos supuestos, en función del Ayuntamiento afectado:

a) Ayuntamiento de Torremolinos

El Pleno Municipal del Ayuntamiento de Torremolinos celebrado el 29 de Abril de 2005, aprobó la modificación de la Ordenanza nº 29, Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI) e introdujo el artículo 10.bis, en el que se reconocía una subvención a los efectos del IBI, únicamente a los vecinos empadronados. Del mentado artículo, merecen ser destacados los siguientes aspectos:

«Artículo 10.bis. Subvención al IBI.

1.- Las personas empadronadas en Torremolinos con más de dos años de antigüedad disfrutarán de una subvención sobre la cuota líquida del impuesto de bienes inmuebles en los términos que se detallan a continuación (...) La subvención también se aplicará a los correspondientes trastero y plaza de garaje de la propia vivienda subvencionada o trastero y plaza de garaje que aún no estando físicamente junto a la vivienda sea la única propiedad destinada a este fin.(...)

2.- De esta subvención también se beneficiarán, previa solicitud anual, los familiares ascendentes o descendentes que residan en las viviendas de Torremolinos, con una antigüedad de empadronamiento de más de 2 años.(...).»

b) Ayuntamiento de Benalmádena

Por Decreto de la Alcaldía de 8 de Mayo de 2009 se establecen las condiciones que deben cumplir los contribuyentes para que se le aplique la subvención en los recibos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

La subvención se aplicará en el mismo recibo de IBI. Anualmente se publica el correspondiente Decreto por el que se regulan las condiciones en las que procede el reconocimiento de la subvención a efectos de IBI para los vecinos empadronados en el municipio.

c) Ayuntamiento de Estepona

En este caso la bonificación a efectos del IBI ha sido incorporada a la Ordenanza General de Subvenciones del Ayuntamiento de Estepona.

De dicha Ordenanza, por su claridad, merece ser transcrito el artículo 6.4:

«Artículo 6.4

Las ayudas por empadronamiento y domiciliación social consisten en una cantidad fija o variable que se determinará en cada caso, y se concederán a la totalidad de los residentes empadronados y empresas con domicilio social en Estepona que cumplan los requisitos que se establezcan en cada caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de esta ordenanza.»

Pues bien, tras examinar lo expuesto en los informes evacuados por los ayuntamientos de Torremolinos, Benalmádena y Estepona, así como la normativa que resulta de aplicación al presente asunto, esta Institución consideró oportuno formular una **Resolución** a cada uno de los citados Consistorios por entender que la actuación realizada no resultaba conforme con lo dispuesto en el vigente ordenamiento jurídico y perjudicaba los derechos de las personas que se habían dirigido en queja a esta Institución.

Las Resoluciones dictadas comenzaban realizando un análisis jurídico cuya finalidad era determinar si jurídicamente las ayudas concedidas a las personas empadronadas para el pago del IBI constituían un supuesto legítimo de subvención o si, por el contrario, se trataba de un beneficio fiscal encubierto bajo la apariencia de una medida de fomento.

Para ello, resultaba necesario examinar la regulación legal de los beneficios fiscales en el impuesto de bienes inmuebles.

A este respecto, y en cuanto a la posibilidad de establecer un beneficio fiscal en el impuesto sobre Bienes Inmuebles, el artículo 9 de Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) establece, con carácter general, para todos los tributos locales el principio de reserva de Ley en materia de beneficios fiscales:

«1.- no podrán reconocerse otros beneficios fiscales que los expresamente previstos en las normas con rango de Ley o los derivados de la aplicación de los Tratados Internacionales.

No obstante, también podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos en la Ley. En particular, y en las condiciones que puedan prever dichas ordenanzas, éstas podrán establecer una bonificación de hasta el 5% de la cuota a favor de los sujetos pasivos que domicilien sus deudas de vencimiento periódico en una entidad financiera, anticipen pagos o realicen actuaciones que impliquen colaboración en la recaudación de ingresos.»

En este mismo sentido, también se pronuncia la Ley 58/2003 de 17 de Diciembre, General Tributaria, (en adelante LGT), en su artículo 8.d), al establecer:

«Se regularan en todo caso por Ley

d. El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales.»

Sentado este principio de reserva de Ley en materia de beneficios fiscales, que se aplica con carácter general para todos los tributos locales, debemos señalar que los Artículos 73 y 74 del TRLRHL recogen de forma expresa los beneficios fiscales que, con carácter obligatorio o potestativo, pueden aplicarse al Impuesto de Bienes Inmuebles.

Los citados preceptos legales no tienen un carácter meramente enunciativo o ejemplificativo, sino que constituyen un auténtico *númerus clausus* que no permite la aplicación de supuestos análogos o similares.

Pues bien, podemos observar que en ninguno de los preceptos citados, se incluye la posibilidad del reconocimiento de un beneficio fiscal en el Impuesto de Bienes Inmuebles condicionado al hecho de estar o no empadronado en el municipio el sujeto pasivo del impuesto.

Por consiguiente, dado que no conocemos de la existencia de ningún otro precepto con rango legal que reconozca dicho beneficio fiscal debemos concluir que no resulta posible establecer una minoración en la cuota tributaria del IBI en función de la condición o no de empadronado del sujeto pasivo.

Centrándonos en el análisis de los supuestos concretos que habían sido planteados en queja y respecto de la posibilidad de subvencionar el pago del IBI a los vecinos empadronados, procede traer a colación el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que el municipio, dentro de la esfera de sus competencias, goza de las potestades reglamentarias y de autoorganización, y en el ejercicio de esta potestad de autoformación el Ayuntamiento puede aprobar normas que incluyan medidas de fomento destinadas a promover la

realización de actividades o la consecución de fines de interés general para la comunidad vecinal.

No resulta por tanto cuestionable “ab initio” la legitimidad de los Ayuntamientos para aprobar ayudas o subvenciones cuyo objetivo último sea incrementar el número de personas que consten en los registros oficiales como residentes en el municipio, en la medida en que dicho incremento contribuya a satisfacer un fin de interés general del municipio.

No obstante, para el legal ejercicio de dicha actividad de fomento es preciso que la misma se adecue a las condiciones y límites establecidas a tal efecto en la normativa vigente sobre subvenciones.

A este respecto, resulta necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, cuando define la subvención como:

«..disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.»

Asimismo, resulta especialmente necesario reseñar lo dispuesto en el apartado 4.g) del mencionado artículo 2 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, cuando excluye expresamente de la condición de subvención a: «los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social».

A la vista de este precepto, debemos concluir que la potestad de subvención que tienen reconocida los Ayuntamientos no puede, en ningún caso, utilizarse para el establecimiento de un beneficio fiscal.

Pues bien, de este posicionamiento se ha hecho eco la jurisprudencia más reciente, que ha tenido su reflejo en dos resoluciones judiciales de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, -Sentencia 1984/2008 y Sentencia 2767/2009-.

Por tanto, a la luz de los preceptos legales que han sido expresamente invocados y de la doctrina jurisprudencial mayoritaria, debemos concluir que en base al principio de reserva de ley en el ámbito de las bonificaciones tributarias no podrán autorizarse ni concederse más bonificaciones que las que expresamente estén contempladas por una norma de rango legal.

A este respecto, tras la investigación promovida por esta Institución, y a la vista de la distinta documentación obrante en los expedientes de queja, no cabía duda de que el beneficio que los ayuntamientos vienen reconociendo a efectos del IBI a los vecinos empadronados en el municipio, es perfectamente encuadrable en el concepto de beneficio fiscal, toda vez que incide de forma directa sobre la operación liquidatoria del tributo al aplicarse directamente sobre la cuota tributaria.

En consecuencia, entendemos que nos encontramos ante un claro supuesto de beneficio fiscal, revestido de la apariencia de una subvención, que al no estar contemplado en ninguna norma de rango legal vulnera el principio de reserva de Ley en materia tributaria al que se refieren el artículo 8 de la LGT y 9 del TRLHL.

Por todo ello, y tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sobre el presente asunto, debemos considerar contrario a derecho el beneficio establecido por los Ayuntamientos de Torremolinos, Benalmádena y Estepona en virtud de la normativa municipal a la que se ha hecho referencia expresa en este relato.

A la vista de todo ello, hemos formulado a los ayuntamientos afectados la siguiente Resolución:

Recordatorio de los deberes legales establecidos en los preceptos legales que han sido referenciados en el cuerpo de la presente resolución.

Recomendación: Que de conformidad con la legislación vigente en materia tributaria, y la posición mantenida al respecto por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se adopten las medidas que resulten necesarias en aras a reconocer el mismo tratamiento fiscal en el Impuesto de Bienes Inmuebles a los titulares de inmuebles en el municipio de (...), con independencia de su condición de empadronados o no.

2. 3. Fraccionamiento de las deudas tributarias.

Como ya se venía planteando, el año 2012 se ha caracterizado por un incremento de la presión fiscal y por una renovada presión recaudatoria de las Administraciones públicas, que vienen a poner de relieve las acuciantes necesidades financieras de las arcas públicas.

Ambos factores, al incidir sobre una población que sobrevive en una situación cada vez más precaria, ha provocado que se hayan incrementado en este año 2012 el número de quejas, en las que sus promotores solicitan el amparo de esta Institución ante la imposibilidad de hacer frente al pago, no ya del tributo en sí, sino de las cuotas fraccionadas derivadas del aplazamiento inicialmente concedido ante la imposibilidad de satisfacer en su fecha el total de la deuda.

Sirvan como ejemplo de la problemática expuesta en este apartado la **queja 11/3014, queja 11/3807, queja 12/215 y queja 12/3084**, entre otras.

Nos relatan estas personas que con esfuerzo iban atendiendo el pago de la cuotas fraccionadas, hasta que el empeoramiento de las condiciones de la unidad familiar ha hecho que les resulte materialmente imposible seguir atendiendo dichas cuotas, señalando que con los ingresos que reciben a duras penas pueden atender los gastos básicos de una economía doméstica.

Ante esta situación, los interesados, que insisten en su voluntad de atender sus obligaciones tributarias, solicitan que se amplíe el período de fraccionamiento inicialmente concedido, hasta llegar a conseguir establecer una cuota que resulte compatible con su débil situación económica.

En algunos de estos casos, nos hemos encontrado con que la cuota resultante de tener en cuenta la situación económica real del contribuyente resultaba ser excesivamente baja que la Administración tributaria se ha negado a aceptarla alegando que la gestión de cobro de las mismas les resultaría demasiado gravosa.

En estos casos, en los que se ha denegado al contribuyente su solicitud de ampliación del período de fraccionamiento, hemos podido asistir a situaciones ciertamente dramáticas ya que los afectados se lamentan de que deben sumar a su lamentable situación económica, el temor cierto a verse incursos en procedimientos de embargo por deudas a la hacienda pública que incluso pueden acabar suponiéndoles la pérdida de sus viviendas:

Afortunadamente, estos supuestos son los menos y en un porcentaje bastante elevado de casos la intervención de esta Institución ha posibilitado que los períodos de fraccionamiento de las deudas tributarias se ajusten a las disponibilidades reales de la economía de deudor.

A este respecto, apreciamos un esfuerzo por parte de las Administraciones tributarias local y autonómica por tratar de conciliar las propuestas económicas de fraccionamiento que los interesados someten a su consideración. Un esfuerzo que, en algunos casos, ha llegado incluso a flexibilizar las cuantías de las cuotas fraccionadas hasta alcanzar cantidades que podríamos calificar de casi simbólicas. Nos alegra poder comprobar que, ante la difícil situación económica que atraviesa la población, es posible encontrarse con una administración que se muestra sensible ante esta realidad.

2. 4. Pago del Impuesto del Incremento sobre el Valor de los Terrenos Urbanos en los supuestos de desahucio.

En este apartado vamos a dar cuenta de una problemática muy particular que se nos ha planteado en algunas de las queja recibidas durante este año 2012, en las que sus promotores exponían su perplejidad al conocer que, no solo el inmueble que constituía su vivienda habitual había sido objeto de subasta judicial tras un proceso de desahucio procediéndose a su adjudicación a un tercero, sino que además debían hacer frente a un impuesto municipal como consecuencia de tal hecho.

Para ilustrar este epígrafe nos proponemos dar cuenta de la **queja 12/2653**.

En esta queja su promotor exponía que, pese a haber sido desahuciado, el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) le había liquidado el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (en adelante plusvalía) por la transmisión de dicho inmueble y, además, al no haber efectuado la oportuna autoliquidación, había dictado acuerdo de apertura y propuesta de resolución de expediente sancionador contra su persona, en la consideración de que el impago de la plusvalía constituía una infracción de carácter leve, tipificada en los artículos 183 a 191 de la Ley 58/2003 de 17 de Diciembre, General Tributaria.

La persona promotora de la queja nos trasladaba su total disconformidad con estas actuaciones por considerar que dicho gravamen era injusto y empeoraba aún más su

situación como desahuciado. Asimismo, exponía su absoluta discrepancia con el expediente sancionador incoado en su contra por entender que incrementaba el grado de injusticia de la situación que está padeciendo.

Aunque en términos de justicia el asunto pudiera parecer claro, la realidad jurídica, y en particular la realidad jurídica tributaria, nos viene a demostrar que se trata de un asunto realmente complejo.

En efecto, como cuestión previa, realicemos un estudio sobre la normativa existente en esta materia.

El Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, constituye la norma básica del impuesto. Dedicando a su regulación los artículos 104 a 110, ambos inclusivos.

De entre los citados preceptos y en cuanto a su relación con el supuesto que nos ocupa, merecen ser reproducidos los siguientes:

«Artículo 104. Naturaleza y hecho imponible. Supuestos de no sujeción.

1.- El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

2.- No está sujeto a este impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos que tengan la consideración de rústicos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. En consecuencia con ello, está sujeto el incremento de valor que experimenten los terrenos que deban tener la consideración de urbanos, a efectos de dicho Impuesto sobre Bienes Inmuebles, con independencia de que estén o no contemplados como tales en el Catastro o en el padrón de aquél.

A los efectos de este impuesto, estará asimismo sujeto a éste el incremento de valor que experimenten los terrenos integrados en los bienes inmuebles clasificados como de características especiales a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

3.- No se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal, adjudicaciones que a su favor y en pago de ellas se verifiquen y transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago de sus haberes comunes.

Tampoco se producirá la sujeción al impuesto en los supuestos de transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico matrimonial.

4.- No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones de bienes inmuebles efectuadas a la Sociedad de Gestión de

Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria regulada en la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, de 14 de Noviembre, de reestructuración y resolución de las entidades de crédito.

No se producirá el devengo del impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria a entidades participadas directa o indirectamente por dicha Sociedad en al menos el 50% del capital, fondos propios, resultados o derechos de voto de la entidad participada en el momento inmediatamente anterior a la transmisión, o como consecuencia de la misma.

No se devengará el impuesto con ocasión de las aportaciones o transmisiones realizadas por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, o por las entidades constituidas por esta para cumplir con su objeto social, a los fondos de activos bancarios, a que se refiere la .Disposición adicional décima de la Ley 9/2012, de 14 de Noviembre.

No se devengará el impuesto por las aportaciones o transmisiones que se produzcan entre los citados Fondos durante el período de tiempo de mantenimiento de la exposición del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria a los Fondos, previsto en el apartado 10 de dicha disposición adicional décima.

En la posterior transmisión de los inmuebles se entenderá que el número de años a lo largo de los cuales se ha puesto de manifiesto el incremento de valor de los terrenos no se ha interrumpido por causa de la transmisión derivada de las operaciones previstas en este apartado.

Artículo 105. Exenciones.

1. Estarán exentos de este impuesto los incrementos de valor que se manifiesten como consecuencia de los siguientes actos:

a. La constitución y transmisión de derechos de servidumbre.

b. Las transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles. A estos efectos, la ordenanza fiscal establecerá los aspectos sustantivos y formales de la exención.

2. Asimismo, estarán exentos de este impuesto los correspondientes incrementos de valor cuando la obligación de satisfacer aquél recaiga sobre las siguientes personas o entidades:

a. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, a las que pertenezca el municipio, así como los organismos autónomos del Estado y las entidades de derecho público de análogo carácter de las comunidades autónomas y de dichas entidades locales.

b. El municipio de la imposición y demás entidades locales integradas o en las que se integre dicho municipio, así como sus respectivas entidades de derecho público de análogo carácter a los organismos autónomos del Estado.

c. Las instituciones que tengan la calificación de benéficas o de benéfico-docentes.

d. Las entidades gestoras de la Seguridad Social y las mutualidades de previsión social reguladas en la Ley 30/1995, de 8 de Noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

e. Los titulares de concesiones administrativas revertibles respecto a los terrenos afectos a éstas.

f. La Cruz Roja Española.

g. Las personas o entidades a cuyo favor se haya reconocido la exención en tratados o convenios internacionales.

Artículo 106. Sujetos pasivos.

1. Es sujeto pasivo del impuesto a título de contribuyente:

a. En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título lucrativo, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se b. En las transmisiones de terrenos o en la constitución o transmisión de derechos reales de goce limitativos del dominio a título oneroso, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.

2. En los supuestos a que se refiere el párrafo b del apartado anterior, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente, la persona física o jurídica, o la entidad a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate, cuando el contribuyente sea una persona física no residente en España.»

Pues bien, en el ámbito del sujeto pasivo, resulta destacable el artículo 9 del Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, que introduce una modificación en el artículo 106 -anteriormente reproducido- mediante la incorporación de un nuevo párrafo tercero, en el que se invierte la condición del sujeto pasivo en los supuestos de dación en pago:

«3. En las transmisiones realizadas por los deudores comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, con ocasión de la dación en pago de su vivienda prevista en el apartado 3 del Anexo de dicha norma, tendrá la consideración de sujeto pasivo sustituto del contribuyente la entidad que adquiera el inmueble, sin que el sustituto pueda exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas.»

Finalmente, y en relación con la capacidad de autonormación de los Ayuntamientos, resulta de aplicación el artículo 8.c) de la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, del siguiente tenor literal:

«Se regularán en todo caso por Ley:

c) La determinación de los obligados tributarios previstos en el apartado 2 del artículo 35 de esta Ley y de los responsables.»

Pues bien, tras una análisis detenido de la normativa existente en la materia que nos ocupa, hemos de decir que desde una perspectiva estrictamente jurídica resulta incuestionable que la transmisión de un inmueble, aunque sea como consecuencia de un proceso judicial por desahucio hipotecario, constituye un hecho imponible sujeto al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos, resultando como obligado al pago de dicho impuesto, en calidad de sujeto pasivo la persona transmitente del bien, es decir el titular del inmueble ejecutado, siempre y cuando haya una diferencia entre el valor de adquisición del mismo y el valor de adjudicación.

Y esta es una realidad jurídica incuestionable por cuanto los casos de desahucio por ejecución hipotecaria no se encuentran incluidos entre los supuestos de no sujeción o exención que a la presente fecha contempla la legislación vigente, ni al presente supuesto le resulta de aplicación la excepción recogida en el apartado 3 del art. 106 del TRHL por dos motivos: por no encontrarse vigente dicho texto legal en el momento de producirse la adjudicación judicial del inmueble y por no tratarse de un supuesto de dación en pago.

Ello no obstante, aunque debemos admitir que la actuación realizada es conforme a derecho, esta Institución no puede dejar de señalar la manifiesta injusticia que se deduce de la misma.

En efecto, la grave situación económica que afecta nuestro país está provocando, entre otras muchas tragedias, que muchos ciudadanos se vean despojados de sus viviendas como consecuencia de la imposibilidad de hacer frente al pago de los créditos hipotecarios por circunstancias económicas sobrevenidas y como resultado directo de la aplicación de una legislación hipotecaria obsoleta y manifiestamente injusta, que no contempla soluciones alternativas para los deudores de buena fe incursos en situaciones de sobreendeudamiento.

A esta situación de injusticia y desprotección, viene a sumarse como agravio añadido la obligación de afrontar el pago de los impuestos resultantes de una transmisión patrimonial no querida y, en algunos supuestos como el presente, el verse incursos en procedimientos sancionadores por no haber cumplido en tiempo y forma con las obligaciones tributarias.

De lo injusto de tal situación es clara demostración el hecho de que el legislador haya querido eximir de esta obligación tributaria a los sujetos pasivos incursos en procedimientos de desahucio, cuando se acuerde la dación en pago del inmueble en los supuestos contemplados en el Real Decreto Ley 6/2012.

En efecto, en la modificación que se introduce en el artículo 106 del RDL 2/2005 de 5 de Marzo, en virtud del artículo 9 del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de Marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, se prevé trasladar, en los supuestos de dación en pago, la condición de sujeto pasivo sustituto del contribuyente a la entidad que adquiera el inmuebles, excluyendo la posibilidad de que este

pueda repetir posteriormente contra el sujeto pasivo contribuyente por las obligaciones tributarias satisfechas.

Lamentablemente, no podemos obviar que artículo 9 del Real Decreto- ley 6/2012, de 9 de Marzo, se está refiriendo únicamente a los supuestos de dación en pago, y no al supuesto de adjudicación forzosa, lo que impide la aplicación analógica al supuesto debatido en la queja, de conformidad con el artículo 8 de la Ley General Tributaria, que declara de manera expresa que la determinación de los obligados tributarios es una cuestión que habrá de ser regulada por ley.

Ante esta reserva de ley, y la limitación que dicho mandato legal impone a la capacidad de autonormación de las corporaciones locales, somos conscientes de que los ayuntamientos carecen de legitimación para alterar la condición de sujeto pasivo del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos en los supuestos en que los bienes se transmitan por adjudicación forzosa.

Así las cosas parece que es difícil encontrar una solución para evitar que se concrete la injusticia que desvela este caso.

No obstante, y por difícil que pueda resultar, esta Institución considera que es su deber apelar a la sensibilidad de las distintas administraciones implicadas para que en el ámbito de las competencias que le son propias, adopten las medidas y acciones que resulten necesarias para aliviar, en la medida de lo posible las implicaciones legales que se derivan de la adjudicación en subasta de un inmueble.

En este sentido, no podemos por menos que apelar a la sensibilidad y solidaridad de las corporaciones locales, quienes conocen y viven cada día muy de cerca las situaciones dramáticas que afectan a sus conciudadanos tras perder sus viviendas, a fin de que realicen cuantas actuaciones resulten necesarias y procedentes en aras a conseguir que se haga extensible el tratamiento que se dispensa en los supuestos de dación en pago en favor del deudor hipotecario, a los supuestos de adjudicación forzosa.

Asimismo, nos proponemos iniciar una actuación de oficio ante Federación Andaluza de Municipios y Provincias, con el objeto de que los distintos Ayuntamientos tomen conciencia de la situación que se está produciendo tras los desahucios, en cuanto a la obligación de las personas afectadas de liquidar el impuesto de Plusvalía. Y aúnen sus esfuerzos con el ánimo de proponer ante los órganos competentes de la Administración del Estado la alteración de la condición del sujeto pasivo a los efectos del impuesto del Incremento del Valor de los Terrenos, en los supuestos de adjudicación forzosa de los inmuebles.

IX.- SALUD.

1. Introducción.

Sin duda la circunstancia de que en el año 2012 se produjera un importante modificación del marco jurídico sanitario y de recorte del gasto sanitario en virtud del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de Abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, unido a un constante debate sobre la pretendida privatización de servicios sanitarios y de externalización de la gestión de determinados dispositivos sanitarios, tanto en los niveles primarios como especializados, ha determinado en buena manera la casuística de las quejas que ante esta Institución se ha producido a lo largo del ejercicio, sin olvidar que también el estamento profesional adscrito al Sistema Sanitario Público de Andalucía, en tanto que servidores públicos, también se han visto afectado por las distintas medidas de contención establecidas con carácter general para los empleos públicos (en materia de retribuciones, provisión temporal de plazas vacantes, etc.).

Así los aspectos relativos al nuevo sistema de copago en el gasto farmacéutico, delimitación subjetiva del ámbito de cobertura (exclusión de los inmigrantes no regularizados) y anunciada revisión “a la baja” de la cartera de servicios, son aspectos que inciden y debilitan los principios de universalidad y financiación pública que vienen presidiendo nuestro SNS.

Ello viene a expresar que el sector sanitario público no ha escapado a los efectos de la crisis económica y su correspondiente consecuencia en los presupuestos públicos afectos a esta finalidad, máxime cuando los gastos en materia de sanidad representaron en el periodo 2007-2010 el 36% del gasto total presupuestario español.

Así la política de contención del gasto en este sector se ha materializado en los últimos dos años a través de cinco Reales Decretos:

- El Real Decreto-ley 4/2010, de 26 de Marzo, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al SNS, que aparte de actualizar los márgenes de los medicamentos establece una reducción del precio de los medicamentos genéricos.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, de medidas extraordinarias de reducción del déficit público, que aparte de la reducción del sueldo de los empleados públicos incorpora diversas medidas relativas al recorte del gasto farmacéutico.
- Real Decreto-ley 9/2011 de 19 de Agosto (modificando el Real Decreto-ley 8/2010), incorpora medidas de reducción del gasto farmacéutico (generalización de la prescripción por principio activo y reforma del sistema de precios de referencia).
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de Diciembre, relativo a la contención del capítulo de gastos de personal público, límite de la tasa de reposición en el 10% e incremento de la jornada de trabajo en el empleo público.
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de Abril, de medidas para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud (SNS) y de mejora de la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Esta última medida de recorte, específica para el ámbito sanitario, ha sido objeto de desarrollo mediante el Real Decreto 1192/2012, de 3 de Agosto, por el que se regula la

condición de asegurado y beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria a través del SNS, estando pendiente la iniciativa de modificación de la cartera de servicios del SNS promovida por el Ministerio de Sanidad sobre las prestaciones suplementarias (prestación ortoprotésica, prestación de productos dietéticos y transporte sanitario no urgente).

En este sentido el Ministerio de Sanidad ha remitido a las Comunidades Autónomas una propuesta de reforma de la cartera de servicios del SNS (mediados de Agosto de 2012) que bajo el epígrafe “*Principales temas priorizados para actualización de cartera de servicios*”, en la que se contiene una serie de propuestas técnicas, hasta ahora gratuitas, que pueden quedar excluidas del sistema, otras en las que se van a modificar las condiciones de uso y algunas de nueva inclusión. Entre las posibles exclusiones de la financiación pública el Ministerio incluye la vacuna de la gripe en pacientes asmáticos, la oxigenoterapia o la modificación de las condiciones en las indicaciones en terapias respiratorias a domicilio.

En lo que a Andalucía se refiere, cabe destacar que el Gobierno autonómico ha impugnado ante el Tribunal Constitucional el citado Real Decreto-ley 16/2012, por entender que no garantiza el derecho constitucional a la protección de la salud de la totalidad de la población, con lo que se pasa de ser ciudadanos titulares del derecho a la salud a ser asegurados y beneficiarios de un servicio, así como por penalizar la situación económica a los sectores más desfavorecidos, como es la de los inmigrantes y la población pensionista.

El citado Real Decreto-Ley no solo reforma la legislación sanitaria (tanto la Ley General Sanidad de 1986 como la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003, entre otras), sino también la legislación de extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), hecho que ha producido un cambio sustancial respecto a la asistencia sanitaria general a las personas inmigrantes en situación irregular en España, cambio que restringe de manera sustancial el derecho constitucional a la asistencia sanitaria.

La modificación aludida, aparte de establecer la garantía de la asistencia sanitaria a los que tengan la condición de “asegurado” (al que este trabajando de alta en la Seguridad Social, pensionista del sistema de Seguridad Social, preceptores de prestaciones o subsidios de desempleo –incluso cuando se haya agotado la prestación o subsidio si permanece inscrito como demandante de empleo- así como a los extranjeros con autorización de residencia en territorio español, siempre que acrediten que no superan el límite de ingresos establecido reglamentariamente), excluye por el contrario a las personas extranjeras en situación irregular, toda vez que no pueden acreditar estar trabajando y estar de alta en la Seguridad Social, quedando excluidas de una atención sanitaria general. Tan solo se les reconoce la atención sanitaria para la asistencia durante el embarazo, parto y postparto, urgencias por enfermedad grave o accidente, hasta el alta médica, manteniendo los menores de edad el derecho a recibir asistencia sanitaria, en igualdad de condiciones que los españoles.

Este nuevo marco jurídico, es en el que se desenvuelve la asistencia sanitaria desde el 1º de septiembre de 2012, restringiéndose de forma dramática los derechos de las personas inmigrantes en situación irregular, de tal manera que va a afectar sustancialmente su estado de salud, medidas que sólo resultan paliadas en tanto que una serie de Comunidades Autónomas han asumido continuar dándoles la cobertura que venía disfrutando este colectivo, como es el caso de Andalucía.

Por último, señalar que el Tribunal Constitucional acordó en diciembre de 2012 levantar la suspensión acordada sobre el artículo único del Decreto-ley 3/2011, de 13 de Diciembre, de medidas urgentes sobre la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario

Público de Andalucía, lo que a la postre ha supuesto rehabilitar a la Junta de Andalucía para realizar en ese mismo mes una segunda convocatoria de subasta de fármacos (principios activos), quedando, mientras tanto, pendiente ante el Alto Tribunal la cuestión de fondo de si las Autonomías disponen de competencias para la licitación de fármacos.

En todos los casos esta Institución despliega una actividad investigadora de los hechos acaecidos para, tras un análisis de los mismos y de los derechos constitucionales en liza, dictar las resoluciones que procedan en forma de Recordatorios de deberes legales, Sugerencias o Recomendaciones, no habiendo sido aceptadas las siguientes:

- Resolución relativa a las “Deficiencias técnicas y falta de personal en centro de salud” dirigida a la Consejería de Salud y Delegación Provincial de Salud en Málaga, en el curso de la **queja 10/3189**.

- Resolución relativa al “Aparcamiento de pago en hospital Costa del Sol” dirigida a la Dirección General de Planificación e Innovación Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud, en el curso de la **queja 10/5159**.

- Resolución relativa a la “Falta de equidad en la financiación del tratamiento que perciben distintos menores afectados de trastorno del espectro autista” dirigida al Hospital Virgen Macarena de Sevilla, en el curso de la **queja 11/187**.

- Resolución relativa a “Prestación Ortoprotésica” dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Servicio Andaluz de Salud, en el curso de la **queja 11/499**.

- Resolución relativa a “Irregularidades en la notificación de citación para la UVMI” dirigida a la Delegación Provincial de Salud en Jaén, en el curso de la **queja 11/2283**, si bien hay que reseñar que una vez cerrado el año 2012, tras la recepción de un nuevo informe se ha procedido a cambiar esta consideración y a considerar la resolución como aceptada.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a “Deficiencias técnicas y falta de personal en centro de salud” dirigida al Ayuntamiento de Marbella en el curso de la **queja 10/3189**.

- Resolución relativa a “Llamada al 061 y no envían a un enfermero al domicilio para inyectarle un dogmatil” dirigida a la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias de Cádiz en el curso de la **queja 11/1889**.

- Resolución relativa a “Error de diagnóstico tras visita reiterada a urgencias de centro hospitalario” dirigida al Hospital Virgen del Rocío en el curso de la **queja 10/5268**.

- Resolución relativa a “Competencia para emitir baja por patología distinta a la que determinó el alta por la inspección del INSS.” dirigida a la Delegación Provincial de Salud de Cádiz en el curso de la **queja 09/5729**.

- Resolución relativa a “Calvario en el transporte sanitario y demora en regreso a domicilio de paciente terminal” dirigida al Hospital San Cecilio y al Área de Gestión Sanitaria Sur de Granada en el curso de la **queja 10/2310**.

- Resolución relativa a “Negligencia médica con enfermo oncológico” dirigida al Hospital San Cecilio en el curso de la **queja 10/4806**.

- Resolución relativa a “Facturación de asistencia sanitaria y farmacéutica de cuatro años a afiliado de Muface” dirigida al Hospital Virgen del Rocío en el curso de la **queja 11/1594**.

- Resolución relativa a “Denegación de intervención de reconstrucción de reborde de maxilar superior con injerto óseo” dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 11/4214**.

- Resolución relativa a “Negligencia hospitalaria y maltrato” dirigida al Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 10/2150**.

- Resolución relativa a “Demora en atención por neurocirugía del hospital” dirigida al Hospital Virgen del Rocío en el curso de la **queja 11/4764**.

- Resolución relativa a “Prescribe infracción por tardanza en derivar reclamación de Consumo a Turismo” dirigida a la Delegación Provincial de Salud de Cádiz en el curso de la **queja 11/5127**.

- Resolución relativa a “Dignidad ante el proceso de muerte” dirigida al Hospital Virgen de la Victoria en el curso de la **queja 11/2841**.

- Resolución relativa a “Demora en cita con neurocirugía del hospital” dirigida al Hospital Torrecardenas en el curso de la **queja 12/160**.

- Resolución relativa a “No llega una ambulancia para trasladar al hospital a un paciente preagónico” dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 11/4388**.

- Resolución relativa a “Problema con el administrador de la Comunidad de Vecinos reclamado en la Oficina de Consumo” dirigida al Ayuntamiento de Chipiona en el curso de la **queja 11/4878**.

- Resolución relativa a “Reconocimiento especial de asistencia sanitaria a su hijo” dirigida al Servicio Andaluz de Salud en el curso de la **queja 12/3200**.

- Resolución relativa a “Negligencia hospitalaria” dirigida al Hospital Torrecardenas en el curso de la **queja 11/920**.

- Resolución relativa a “Información errónea de la píldora postcoital” dirigida a la Consejería de Salud y Bienestar Social en el curso de la **queja 10/6503**.

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

- **Queja 12/531** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Sevilla, relativa al “Fallecimiento por meningitis de una joven a la que horas antes habían diagnosticado gripe”.

- **Queja 12/538** dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud, relativa a “Ensayo clínico sobre el uso antineoplásico del Aprepitán”.

- **Queja 12/809** dirigida al Hospital Reina Sofía, relativa a “Colas interminables para cita de revisión en servicio de oncología del hospital”.

- **Queja 12/3895** dirigida a la Consejería de Salud y Bienestar Social, relativa a “Asistencia Sanitaria a inmigrantes por parte del Sistema Sanitario Público de Andalucía”.

- **Queja 12/4103** dirigida al Hospital Puerta del Mar, relativa a “Muerte de un bebé en urgencias hospitalaria”.

- **Queja 12/5891** dirigida al Hospital Carlos Haya, relativa a “Cierre de piscina terapéutica en el hospital”.

- **Queja 12/6693** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Málaga, relativa a “Desabastecimiento de vacunas antigripales”.

- **Queja 12/6696** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Sevilla, relativa a “Desabastecimiento de vacunas antigripales”.

- **Queja 12/6702** dirigida al Servicio Andaluz de Salud, relativa a “Demoras en la lista de espera hospitalaria”.

- **Queja 12/6723** dirigida a la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud, relativa a “Médicos extranjeros trabajan como especialistas en el SAS sin título homologado”.

- **Queja 12/7129** dirigida a la Consejería de Salud y Bienestar Social, relativa a “Cribado del cáncer de colon”.

- **Queja 12/7198** dirigida a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud, relativa a “Incremento de los tiempos de respuesta como consecuencia de recortes en periodo de crisis económica”.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Derecho a la asistencia sanitaria.

2. 1. 1. Atención Primaria.

Persisten las denuncias relativas a la insuficiencia de medios personales en este nivel de atención, de la que destacamos la **queja 10/1989** compareció ante esta Institución una representación sindical provincial de SATSE-Córdoba, exponiendo la persistente insuficiencia de personal de enfermería y de matronas en los dispositivos de atención primaria de la citada Provincia.

El sindicato expone en su escrito, tras enumerar las sucesivas competencias profesionales que ha ido asumiendo el colectivo de enfermería como consecuencia de la progresiva implantación de programas que se han ido incorporando a la cartera de servicios de este nivel asistencial, su evaluación de las necesidades de profesionales de enfermería en este nivel, que cuantifica en un total de 70 enfermeras y 27 matronas en la provincia de

Córdoba, tomando como modelo de referencia el de paridad de profesionales de Medicina y de Enfermería.

En este sentido, tras hacer el correspondiente desglose de las necesidades correspondientes a cada uno de los Distritos sanitarios, cuantifica el incremento procedente de la plantilla de enfermería en 97 profesionales de esta categoría.

En apoyo de su petición argumenta que la insuficiencia de este personal viene ocasionando, aparte de la sobrecarga de trabajo en estos profesionales, problemas organizativos, asistenciales y laborales que afectan a los usuarios de estos servicios sanitarios, todo ello en detrimento de la salud de la población y de los niveles de calidad en dicha prestación.

Por su parte, el informe de la Delegación Provincial de Salud de Córdoba, con datos referidos a la Base de datos de Usuarios (BDU) respecto a la población y a las TIS (Tarjetas Individuales Sanitarias), manifiesta que los ratios de enfermería en la provincia se sitúan muy por debajo de los estándares de 1875 TIS (1700 para centros de atención primaria en zonas calificadas como necesitadas de transformación social –ZNTS-) fijados en el *“Pacto Andaluz de desarrollo de estrategias para la Atención Primaria del siglo XXI”*, pactado por la Administración sanitaria con la Sociedad Andaluza de Enfermería Comunitaria(ASANEC).

En concreto, señala el informe que la ratio de enfermería en la provincia se sitúa en 1.542 pacientes por enfermera, es decir, 285 menos que la ratio media de Andalucía, abundando a este respecto que con ello se da cumplimiento a los objetivos y a los criterios establecidos en dicho pacto.

Esta respuesta administrativa es combatida por la representación sindical, en el sentido de que la plantilla de los profesionales de enfermería en la provincia deben ser objeto de minoración, toda vez que a los efectivos totales hay que deducirles aquellos que no prestan una asistencia en consulta (enfermería en DCCU, dispositivos de apoyo y enfermería de enlace), reiterando las necesidades de profesionales de enfermería en cada uno de los distritos.

En primer lugar, cabe decir que en relación a las matronas, esta Institución, en el expediente de **queja 07/2272** promovido por la misma representación de SATSE, tuvo ya ocasión de constatar las necesidades a este respecto, cualquiera que fuera el referente utilizado (ya en relación al número de nacimientos o el de profesionales por cada 100.000 habitantes); evaluación que la administración supeditaba a la realización de un estudio de necesidades, que tan solo fue efectuado respecto a las necesidades de formación de esta categoría, reiterando que en base al modelo organizativo de Gestión por Procesos (trayendo a colación los resultados obtenidos por el Proceso Asistencial Integrado relativo al Embarazo, parto y Puerperio), se consideran atendidas las necesidades en este nivel a través de la actuación indistinta del médico de familia, enfermeras y matronas de forma indistinta.

En cuanto a la suficiencia o no del personal de enfermería en los centros de salud, dejando a un lado que los parámetros de referencia traídos a colación por las partes impiden su comparabilidad, toda vez que por la Administración se refiere a las TIS ponderadas como TAES (tarjetas sanitarias individuales ponderadas por la edad) y por la representación sindical la paridad con la plantilla de facultativos de atención primaria, ello no obsta para que consideremos como más adaptado a la realidad andaluza los referentes y estándares aplicados por la Administración sanitaria, sin que este posicionamiento suponga confirmación de la adecuación de las plantillas a los mismos, toda vez que desconocemos

las medias de otras provincias homologables así como las desglosadas en función de cada uno de los Distritos y Dispositivos con que cuenta esta provincia para dicha categoría (enfermería y matronas).

Nos reiterábamos pues en el sentido que manifestamos en el antes citado expediente de **queja 07/2272**, es decir, en la conveniencia de llevar a cabo el estudio de necesidades que por la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS se afirma que se lleva a cabo de forma sistemática, que, hasta el momento, tan solo se ha materializado en un estudio de necesidades formativas en la categoría profesional de matronas, que es bien diferente y de alcance más limitado.

Por lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo establecido en el art. 29.1 de la Ley 9/1983, reguladora de esta Institución, formulamos a la Delegación Provincial de Salud de Córdoba la siguiente **Recomendación**:

“Que por esa Delegación Provincial, directamente o mediante traslado a los centros directivos del SAS o de la Consejería de salud que corresponda, se lleve a cabo un estudio de necesidades de personal de enfermería y de matronas en los centros de salud en dicha provincia.”

En relación a esta recomendación se contestó por la Consejería de Salud expresando las conclusiones del Servicio de Planificación, Gestión y Ordenación de Recursos en el que se señala que *“Afirmamos que estas prestaciones se encuentran plenamente cubiertas, tal y como demuestran las altas tasas de cobertura del embarazo en toda la Comunidad. Los Servicios de Atención primaria de la provincia de Córdoba en el proceso de atención al embarazo en Atención Primaria superan en 16 puntos al estándar del 72% que se encuentra establecido en la Comunidad Autónoma, alcanzando el 88% en la provincia. (...) El número de efectivos en pediatría en la provincia de Córdoba se cifra en 9,3 pediatras por cada 100.000 tarjetas (9,2 en Andalucía) y el número de enfermeras es de 5,9 por 10.000 tarjetas(frente a los 5,5 de Andalucía).”*

2. 1. 2. Atención Especializada.

2. 1. 2. 1. Demoras asistenciales.

Ha sido una constante en nuestros informes los casos en los que reproducíamos las quejas sobre la dilación en las listas de espera, fundamentalmente quirúrgicas, para múltiples intervenciones (cataratas, escoliosis, prótesis de cadera,...) y aun sin tener estándares de referencia sobre lo que podíamos considerar plazos apropiados para las mismas, vinimos a posicionarnos considerando comprensibles determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por los principios de universalidad y gratuidad, aunque estimando también que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia.

Ahora que contamos con los plazos de garantía de respuesta para intervenciones quirúrgicas, primeras consultas de especialidades, procedimientos diagnósticos, y determinados procesos asistenciales, como elementos de referencia de lo que puede entenderse como una demora razonable, pensamos que la espera por un tiempo como el que ha permanecido el interesado, más que una suspensión del derecho a la asistencia sanitaria reconocido en el art. 43 de nuestra Constitución, que toda lista de espera entraña, constituye una auténtica trasgresión del derecho que hemos mencionado,

pues la demora en estos casos lo que pone de relieve es la falta de soporte estructural apropiado para llevarlas a cabo.

A dicha fundamentación podemos añadir la previsión que se contempla en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, regulado en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, en relación con la garantía, dentro del derecho a una buena administración, de que los asuntos de los ciudadanos (que también habrá que entender referidos a la vertiente asistencial), se resuelvan en un plazo razonable; e igualmente la del art. 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, en términos similares, de acuerdo con el principio de proximidad a la ciudadanía consagrado en el artículo 3 r) del mismo texto legal.

Pues bien, queremos ahora poner énfasis a las demoras resultantes para las consultas de especialistas, con un primer caso en el expediente de **queja 11/4764** en la que el interesado nos exponía la espera a la que se veía sometido en una cita con el servicio de neurocirugía, solicitada tras consulta de traumatología del hospital comarcal de su localidad, la cual había venido motivada por una reagudización de su patología que le había obligado a acudir a urgencias con anterioridad, motivo por el cual se encontraba en situación de baja laboral.

En concreto el interesado compareció en urgencias de dicho hospital en abril del año 2010 por el empeoramiento de su estado en las últimas semanas, y el dolor intenso y parestesias en ambas manos de los últimos días. En agosto de ese mismo año fue atendido en consultas externas de traumatología, y tras la misma la facultativo elaboró un informe justificando su derivación de forma preferente al servicio de neurocirugía del centro hospitalario.

Transcurridos ocho meses desde la derivación formuló diversas reclamaciones ante dicho centro, ante el temor de que su proceso no estuviera resuelto a la fecha en que habría de incorporarse a su puesto de trabajo, pero las insatisfactorias respuestas recibidas a las mismas (se limitaban a señalar que había muchas solicitudes para la especialidad y que en función de la gravedad, podían demorarse las que tenían menor preferencia), decidió acudir a esta Institución.

El informe administrativo indicaba que el interesado fue derivado desde el servicio de traumatología del citado hospital al servicio de neurocirugía del hospital de referencia, de manera que al tener lugar en aquel la primera consulta desde atención primaria, se trataría de una derivación entre centros que no está sujeta al Decreto de plazos de respuesta.

Al mismo tiempo se explicaba que en la actualidad no está vigente el criterio de derivación preferente, aunque las derivaciones de otros centros se valoran por la unidad de gestión clínica receptora que les otorga una mayor o menor preferencia, asignándosele cita en virtud de la misma, cita se que produjo inmediatamente así como la práctica de una resonancia y nueva cita en consulta para primeros de diciembre, habiéndosele explicado las ventajas e inconvenientes de la intervención quirúrgica que precisa, a expensas de su decisión sobre este particular.

Se refiere que la revisión de la historia clínica del paciente arroja datos contradictorios, puesto que los relativos al dolor recogidos en la consulta de octubre (acorchamiento del miembro inferior izquierdo que ocasionalmente se acompaña de dolor), no concuerdan con la magnitud de lo manifestado por aquel en sus escritos de reclamación.

Por otro lado tampoco coincide la descripción que el paciente hace de sus lesiones con lo que sugiere la RNM.

En último lugar se alude a las incomodidades que se está causando a los pacientes con patologías estructurales de columna, por la lista de espera de la UGC de neurocirugía, anunciándose la adopción de medidas de ordenación funcional y estructural para abordar este problema, entre las que al parecer figura la creación de una UGC intercentros con otro hospital de referencia.

Pues bien, en lo referente a que la garantía de plazo de respuesta no resulta exigible al tratarse de una derivación entre centros, cabe decir que la garantía de plazo de respuesta aparece referida a las primeras consultas de las especialidades recogidas en el anexo II del Decreto 96/2004, de 9 de Marzo, cuando se solicitan por un médico de atención primaria para un facultativo especialista, siempre que no tengan la consideración de revisiones.

Desde nuestra perspectiva existen varias razones que podrían traerse a colación para justificar la inaplicación de la garantía, pero no están relacionadas con el hecho de que la solicitud proceda de otro hospital, sino más bien con el de que no venga de un médico de atención primaria, o incluso con que pudiera tener la consideración de revisión.

La derivación desde otro centro no obedece a la libre elección del interesado, en cuyo caso se excluiría la garantía referida, sino muy probablemente a la falta de recursos especializados en la cartera de servicios del centro que consideramos para tratar al paciente, teniendo en cuenta además que resulta poco probable una primera consulta de especialidad en el ámbito que consideramos, puesto que normalmente ha existido un proceso previo de diagnóstico y seguimiento de una patología que en un momento determinado plantea una necesidad quirúrgica.

En otro orden de cosas nos encontramos con que desde el hospital se utilizan en la derivación criterios de preferencia que después no son tenidos en cuenta en dicho centro, sin que por otra parte se les advierta de ello. Así la UGC de neurocirugía valora las solicitudes que proceden de otros centros y les asigna la prioridad que estima oportuna, lo que determina el plazo para la atención del paciente.

No sabemos en qué momento se llevó a cabo dicha valoración y el funcionamiento de las agendas de citación, dada la distancia temporal entre la derivación desde traumatología, hasta la fijación de la citación, y la comunicación de la misma al interesado. Por otro lado la falta de concordancia entre la sintomatología descrita en las reclamaciones y la detectada en la exploración del paciente, tampoco nos resulta extraña en un proceso patológico crónico, puesto que obedece a momentos temporales distintos, refiriéndose la primera a la reagudización de aquél, cuando la especialista alude a una nueva crisis de dolor desde la que presenta dolor intenso que le limita en sus AVD, y la segunda al estado del paciente en la consulta, cuando se evidencia a la exploración acorchamiento de miembro inferior izquierdo que ocasionalmente se acompaña de dolor.

Exponíamos nuestra discrepancia con el criterio que la entidad del dolor sea el único elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la prioridad en la asistencia, y tampoco pensamos que el mismo haya sido de la levedad que en el informe administrativo pretendía reflejar. Se ha de tener en cuenta que el interesado estuvo de baja laboral por el período máximo previsto para la situación de incapacidad temporal, la cual fue objeto de prórroga expresa por el plazo de seis meses previsto normativamente, siendo objeto de evaluaciones periódicas tanto por una mutua, como por la UVMI, como por los propios servicios de inspección de la Seguridad Social, manteniendo en todos los casos y durante

todo el tiempo la opinión de que el interesado se encontraba incapacitado para desarrollar su actividad laboral.

Se evidencia sin duda del relato de los hechos que realizan ambas partes que dicho hospital tarda un período de catorce meses en proporcionar al interesado la cita que le había sido requerida desde el servicio de traumatología, de manera que aunque la misma no esté afectada por límite temporal prefijado, ello no quiere decir que pueda demorarse sine die, sino que debe producirse dentro de un tiempo que pueda entenderse razonable en el marco del proceso asistencial en cuestión. No podemos olvidar que en caso de que el paciente opte por la intervención quirúrgica aún habrá de ser incluido en otra lista de espera y soportar la demora añadida y nada desdeñable que conlleve la misma.

Y es que la consulta a la que nos referíamos se inserta en el proceso de diagnóstico y seguimiento de la enfermedad, y sobre todo resulta decisiva a la hora de determinar la alternativa terapéutica a aplicar, por lo que debe fijarse a la mayor brevedad posible para completar dicho proceso y determinar aquella. De otra manera los límites temporales establecidos para las primeras consultas y para la realización de las pruebas diagnósticas de nada servirían, si no se evita la demora en las etapas posteriores.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Gerencia del hospital de referencia la siguiente **Recomendación** :

“Que se adopten medidas para agilizar las citas con la UGC de neurocirugía de los pacientes que padecen patología estructural de columna con afectación radicular, al objeto de que pueda llegar a determinarse la alternativa terapéutica apropiada para los mismos en el menor tiempo posible, con el fin de evitarles sufrimiento y permitirles el desarrollo normalizado de su vida personal y laboral”.

Por el centro hospitalario se contesta aceptando la recomendación señalando que con independencia del cumplimiento de los plazos de garantía establecidos en la normativa vigente, estas patologías requieren un tiempo de atención específico, habiéndose puesto en marcha un plan para mejorar la evaluación de estos pacientes, plan que estaba en fase avanzada de implantación.

Por último, en el expediente de **queja 12/160** acudió a esta Institución el interesado para decirnos que desde hacía varios meses tenía pendiente una cita desde traumatología para la unidad de columna del servicio de neurocirugía del centro hospitalario de su localidad, sin que se le hubiera asignado fecha.

En el informe de la Dirección Gerencia del hospital se viene a reconocer dicha derivación, explicando que la misma se realizó por parte del facultativo con carácter normal, por lo que no se le otorgó ninguna preferencia, sino que se siguió el protocolo habitual, por lo que tras valoración del informe del especialista por el servicio de neurocirugía, se determinó la fecha en la que había que citar al paciente. En concreto se alude a la asignación de la cita para Marzo de 2012.

Desconocíamos en qué momento se llevó a cabo dicha valoración y el funcionamiento de las agendas de citación, dada la distancia temporal entre la derivación desde traumatología, hasta la fijación de la citación, y la comunicación de la misma al interesado.

Lo que sí se evidenciaba tras el análisis de esta queja y de otras similares en el conjunto del Sistema Sanitario Público de Andalucía, es que los criterios de actuación de los

centros hospitalarios resultan muy diversos. Así mientras que en dicho hospital se respeta escrupulosamente el nivel de prioridad marcado por el especialista en su petición, hemos podido observar que en otros centros no se tiene en cuenta, de forma que el servicio o unidad de gestión clínica analiza absolutamente todas las peticiones, para establecer el orden de prelación entre las mismas y fijar las fechas de las consultas.

Constatamos el excesivo tiempo que transcurre entre la petición y la citación, pues no se indica en qué momento se valora por el servicio, y cómo se abren las agendas y se ordenan las citaciones que en principio revisten menor urgencia.

Ahora bien de lo que no cabe duda es que el tiempo que se hace preciso para que atiendan el interesado en la unidad de columna alcanza los diez meses. Ciertamente no es posible considerar que dicha consulta esté cubierta por la garantía de plazo de respuesta prevista en el Decreto 96/2004, de 9 de Marzo, en tanto que no podría clasificarse como primera consulta de especialidades, teniendo en cuenta además que difícilmente va a producirse una primera consulta para dicho servicio procedente directamente de la atención primaria.

Pero aunque la misma no esté afectada por el límite temporal prefijado, ello no quiere decir que pueda demorarse sine die, sino que debe producirse dentro de un tiempo que pueda entenderse razonable en el marco del proceso asistencial en cuestión. Y es que la consulta a la que nos estamos refiriendo se inserta en el proceso de diagnóstico y seguimiento de la enfermedad del interesado, y sobre todo resulta decisiva a la hora de determinar la alternativa terapéutica a aplicar, por lo que debía fijarse a la mayor brevedad posible para completar dicho proceso y determinar aquella. De otra manera los límites temporales establecidos para las primeras consultas y para la realización de las pruebas diagnósticas de nada servirían, si no se evita la demora en las etapas posteriores. No podemos olvidar que en caso de que el paciente deba ser intervenido quirúrgicamente aún habrá de ser incluido en otra lista de espera y soportar la demora añadida y nada desdeñable que conlleve la misma.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Gerencia del hospital Recordatorio de deberes legales así como la siguiente **Recomendación**:

“Que para la superación de las situaciones de larga espera se adopten por ese hospital las medidas organizativas y asistenciales precisas, referidas fundamentalmente a la ampliación de los medios humanos y materiales para la satisfacción de la demanda, de tal manera que los ciudadanos disfruten del efectivo reconocimiento del derecho a la protección de la salud que establece el art. 43 de la Constitución, y en concreto se adopten medidas para agilizar las citas con la UGC de neurocirugía de los pacientes que padecen patología estructural de columna, al objeto de que pueda llegar a determinarse la alternativa terapéutica apropiada para los mismos en el menor tiempo posible, con el fin de evitarles sufrimiento y permitirles el desarrollo normalizado de su vida personal y laboral”.

Dicha recomendación es aceptada por la Directora gerente señalando que se había puesto en marcha una Unidad de Espalda Multidisciplinar así como la elaboración de protocolos de derivación y circuitos de interconsultas.

2. 1. 2. 2. Negligencias médicas.

Con carácter general y ante las situaciones que se nos plantean en las quejas que se nos presentan, que pudieran poner de relieve supuestos de mala praxis en la asistencia sanitaria, esta Institución suele abstenerse de realizar pronunciamiento alguno sobre el ajuste de aquella a la denominada *lex artis*, puesto que carece de la posibilidad de llevar a cabo las evaluaciones e informes técnicos que se hacen precisos para delimitar cual es el nivel de diligencia que el supuesto exigía y efectuar la labor comparativa que permita concluir si la actuación sanitaria se ha ajustado o no al mismo.

Ello no obsta para que sin embargo usualmente informemos a los interesados sobre los procedimientos administrativos y judiciales que pueden ejercer para tratar de exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, así como para que podamos poner de manifiesto déficits organizativos o materiales que sin duda han tenido repercusión en el resultado, con independencia de que se llegue o no a establecer la existencia de relación de causalidad, y que deben ser objeto de resolución o mejora, constituyendo este aspecto un área muy importante de nuestras resoluciones.

Ahora bien, en el supuesto que a continuación vamos a referir ni siquiera se plantea la cuestión desde la óptica de la evaluación de la actividad asistencial a efectos de apreciar la eventual existencia de mala praxis, puesto que por parte del interesado ya se formuló la reclamación de responsabilidad patrimonial, y con posterioridad se recurrió judicialmente la resolución administrativa desestimatoria, dándose lugar a una sentencia condenatoria para la Administración, con independencia de que la misma haya sido objeto de recurso en dicha instancia jurisdiccional.

Es el caso del expediente de **queja 11/1888** en el que la interesada nos daba cuenta de las circunstancias en las que se produjo el nacimiento de sus hijas gemelas en un determinado centro hospitalario, y las graves secuelas padecidas por una de ellas a consecuencia, en su opinión, de la desatención y la inadecuada actuación de los profesionales que la asistieron.

En el relato del itinerario asistencial en el hospital, que se remonta al 2005, refiere que ingresó en el centro con contracciones cuando se encontraba en la vigésima novena semana de gestación de un embarazo que se consideró desde el principio de alto riesgo, y aunque se le suministró medicación para intentar retener el parto, pronto se comprobó que ello no era posible al alcanzar aquella 9 cm. de dilatación, ordenándose entonces su traslado urgente al paritorio.

En esta secuencia manifiesta que la primera de las gemelas nació espontáneamente en la camilla sin asistencia médica de ningún tipo, procediéndose entonces al intento de que la segunda naciera de forma natural, a pesar de que se encontraba en posición transversa en el útero.

En esta “*maniobra de gran extracción*”, aparte de causar un gran sufrimiento a ella, estima que se perdió un tiempo muy importante, que propició que al nacer su segunda hija mediante una cesárea que al final fue necesario practicar, presentara importantes secuelas neurológicas.

Igualmente señala que en ningún momento le realizaron prueba de imagen alguna, ni estuvo sometida a control de monitores que hubieran permitido detectar el

sufrimiento fetal, esgrimiendo que la atención sanitaria recibida no se ajustó a lo que demandaban las específicas circunstancias del caso.

A la vista de los síntomas que comenzaron a detectarse en su segunda hija, se le practicó un estudio de neurología que concluyó con el diagnóstico de Encefalomalacia multiquística, que se traduce en microcefalia, crisis convulsivas, falta de movilidad de brazos y piernas, y falta de atención por las cosas, habiendo sido valorada la menor con un 88% de discapacidad.

Pues bien con posterioridad la interesada y sus esposo formularon ante el SAS reclamación de responsabilidad patrimonial, que derivó en recurso contencioso-administrativo, en el que se ha dictado sentencia por la que se viene a estimar la misma, reconociéndoles el derecho a ser indemnizada con el importe que se estipula en su fallo.

Frente a la afirmación del SAS que vincula las lesiones padecidas por la hija a su carácter prematuro, tanto el informe del Consejo Consultivo de Andalucía, que discrepó de la propuesta de resolución en el expediente administrativo; como la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, estimaron que los daños se sitúan en torno al nacimiento, y que existió relación de causalidad entre la actuación de los profesionales sanitarios y las lesiones producidas.

En este sentido la sentencia avala que la técnica empleada para intentar el nacimiento de la niña no fue la adecuada, a la vista de lo establecido en el protocolo de la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia (punto 10), por el cual dicha práctica estaría proscrita en la obstetricia moderna, afirmando que debió practicarse una cesárea electiva. Al mismo tiempo señalaba la sentencia que no se puede justificar el nacimiento de la primera de las menores de forma espontánea en la camilla cuando la paciente ya llevaba muchas horas ingresada, ni tampoco que la misma no estuviera monitorizada.

Por otro lado la interesada también denunció los hechos ante la Inspección de Servicios Sanitarios, la cual concluyó que había causa suficiente para abrir expediente disciplinario a los facultativos que la atendieron, solicitando a estos efectos su incoación.

Estima sin embargo la interesada que lo ocurrido en el parto podría volver a suceder, puesto que dichos expedientes ni siquiera se han iniciado, ni se ha adoptado ninguna medida para evitar que se repitan estos hechos, que era la única intención que le movía a plantear la queja.

Ateniéndonos a lo expuesto decidimos admitir esta queja a trámite, y en el curso de su tramitación solicitamos dos informes al centro hospitalario. Por nuestra parte pretendíamos conocer si se había llevado a cabo alguna investigación sobre lo sucedido, y qué tipo de medidas, de carácter disciplinario u organizativo se hubieran podido adoptar para evitar reiteraciones de mala praxis en la atención de este tipo de partos en el futuro. Interesaba especialmente saber si se había considerado el tema dentro del servicio de ginecología, y si se habían modificado los protocolos a efectos de erradicar en estos casos la maniobra practicada a la interesada, y las instrucciones que se hubieran podido trasladar a los profesionales sobre este particular.

En este sentido el primero de los informes refiere que la interesada acudió con dilatación muy avanzada que hacía muy difícil retrasar el parto, y que mediante ecografía se detectó que las dos gemelas estaban en posición cefálica, quedando ingresada en monitores, donde “sistemáticamente se monitoriza a todas las gestantes con registro

cardiotocográfico”, y que la dilatación cursó rápidamente ocurriendo el parto espontáneamente en la cama.

Señala el documento administrativo que tras el nacimiento de la primera gemela la segunda rotó a situación transversa, no consiguiéndose la extracción, por lo que fue necesaria la práctica de una cesárea urgente.

A este respecto manifiesta que el registro del índice Apgar (5) para la recién nacida al minuto uno de vida, no permite establecer de manera inequívoca que las lesiones neurológicas que presentó se debieran a las maniobras de extracción obstétricas, y que la sentencia recaída en el procedimiento judicial arriba referido avala la adecuación de la técnica empleada para intentar el nacimiento, ya que la primera opción era la extracción de la segunda gemela, y el planteamiento de una cesárea de entrada no resultaba correcto.

A la vista de lo expuesto, tras analizar el contenido del informe emitido, vinimos a considerar que muy al contrario de la opinión mantenida por el centro, la sentencia recaída está lejos de avalar la adecuación de la técnica empleada para la extracción, atendiendo a los protocolos de la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia, pues estima incluso que se encuentra prescrita por la Obstetricia moderna, a lo que se añaden otros aspectos que tampoco se consideran admisibles, como el nacimiento de la primera gemela en la camilla y la ausencia de monitorización.

Entendiendo que por el centro no se daba respuesta a los requerimientos de información realizados, nos vimos en la necesidad de reiterar nuestros planteamientos, en respuesta a los cuales recibimos un segundo informe que se limita a resaltar la resolución recaída en el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por el Servicio de Aseguramiento y Riesgos del SAS, la cual obedece al dictamen médico de facultativo adscrito al mismo, según el cual *“la asistencia sanitaria ha sido correcta y adecuada a las circunstancias clínicas del caso. Todas las medidas diagnósticas y terapéuticas se adoptaron de acuerdo con las recomendaciones y directrices establecidas en los protocolos asistenciales de la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia y otras Sociedades científicas internacionales, no existiendo relación de causalidad entre dicha asistencia sanitaria y el perjuicio reclamado por los interesados”*, así como que *“la asistencia sanitaria se ha desarrollado siempre acorde a los criterios de la lex artis ad hoc y conforme a los conocimientos actuales de la Ciencia Médica sin que pueda imputarse daño alguno a la Administración por dicha labor sanitaria”* (conclusiones duodécima y decimotercera).

Por otro lado se añade que las propuestas de la Inspección de Servicios Sanitarios no son vinculantes para ese órgano de dirección, y que no procede que realicen ninguna valoración de la citada sentencia porque no es firme, al haber sido recurrida.

A resultas de todo lo anterior resuelven la no incoación de expediente disciplinario a los profesionales que intervinieron puesto que no se desprende que su actuación sea susceptible de falta de esta naturaleza, sin aludir por otro lado a la adopción de ninguna otra medida.

Como ya señalábamos al principio, la intención de la interesada al poner de manifiesto ante esta Institución hechos que databan de varios años atrás, era la de conocer las consecuencias que se habían derivado internamente para dicho hospital, y en concreto para el Servicio de Ginecología, con el fin de comprobar si se habían adoptado medidas que pudieran eliminar o al menos paliar las deficiencias detectadas.

Esta intención nos pareció novedosa y significativa, pues en definitiva se trataba de ver las repercusiones del fallo judicial, de manera que el mismo no se agotara con el

eventual abono al interesado y su familia de la indemnización acordada, sino que permitiera un análisis crítico de lo sucedido para intentar que la situación vivida en torno al nacimiento de su hija, y los daños padecidos por esta última, pudieran evitarse en el futuro.

Cobraba singular importancia el análisis pormenorizado de la técnica utilizada para intentar la extracción de la segunda gemela, pues es el punto de inflexión sobre el que gira la imputación de responsabilidad, al considerarse en la sentencia recaída que dicha maniobra no debió intentarse, y que de hecho en la actualidad no se estima en el ámbito de la ciencia médica dentro de la especialidad que consideramos.

Considerando acreditada dicha inadecuación, la sentencia asocia a la misma, y en todo caso sitúa en torno al parto, el origen de las lesiones neurológicas de la hija, una vez comprobado que no se trataba de una afectación anterior al nacimiento y que se descartaron otras posibles causas de la enfermedad diagnosticada, con lo que estima acreditada una adecuada relación de causalidad entre la atención médica proporcionada a la madre y el diagnóstico de la menor tras el parto.

Ahora bien, ninguno de estos aspectos fueron tenidos en cuenta por dicho centro hospitalario, que se limita a afirmar en el primer informe que no puede establecerse una relación de causalidad inequívoca entre las lesiones y las maniobras obstétricas de extracción, y que la sentencia avala que la técnica empleada para intentar el nacimiento fue la adecuada; mientras que en el segundo se refugia en el dictamen médico del facultativo del servicio de aseguramiento y riesgos evacuado en el curso del expediente de responsabilidad patrimonial, y en concreto en las conclusiones alcanzadas en los epígrafes duodécimo y decimotercero, que ya hemos reproducido con anterioridad, que en definitiva avalan el ajuste a la *lex artis* conforme a los protocolos científicos en vigor.

Desconocemos el apoyo que el hospital encuentra en la sentencia para justificar tal afirmación, pues tras la lectura de aquella la conclusión que se alcanza no es sino la contraria a la que llega ese centro, dado que haciendo suya la opinión del perito, y dejando constancia expresa de la lectura del punto 10 del protocolo de la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia (SEGO) que había sido aludido por aquel, manifiesta con claridad que *“la técnica empleada no fue la adecuada”*.

Por otro lado llama la atención que para el hospital el dictamen facultativo emitido en el expediente de responsabilidad patrimonial sea el único relevante, sin entrar en consideraciones en torno a la sentencia por la falta de firmeza de la misma.

Ciertamente la sentencia fue recurrida por el Servicio Andaluz de Salud, estando pendiente el pronunciamiento en la segunda instancia judicial respecto de los motivos de recurso que se hayan formulado. Ahora bien, no deja de plantearse una importante diferenciación entre el dictamen facultativo al que el centro acoge, que en definitiva es un informe de parte, y la sentencia recaída, emitida por un órgano judicial independiente e imparcial, por mucho que el pronunciamiento haya sido recurrido.

Pero es que además constan otros dos pronunciamientos emitidos por instancias imparciales, que se muestran contrarios a la tesis administrativa. En el informe preceptivo emitido por el Consejo Consultivo a la vista de la propuesta de resolución desestimatoria del expediente de responsabilidad patrimonial promovido por el interesado, se viene a dictaminar desfavorablemente esta última, considerando que *“existen indicios suficientes de que el daño sufrido por la recién nacida es consecuencia de la asistencia sanitaria, pudiéndose considerar que la *lex artis ad hoc* no fue cumplida rigurosamente, ni*

se utilizaron todos los recursos al alcance de la ciencia médica, algunos tan directos y escasamente costosos como la ecografía y el control de bienestar fetal”.

A la vista de este documento, pero teniendo en cuenta también otros aspectos como la falta de cumplimentación de la documentación reglamentaria y de información sobre las maniobras realizadas en el espacio de tiempo transcurrido hasta la realización de la cesárea, la Inspección de Servicios Sanitarios de la Delegación Provincial de la Consejería de Salud, a la que también acudió la interesada, solicitó la incoación de expediente disciplinario para los profesionales intervinientes en la atención.

El Consejo Consultivo de Andalucía, creado por la Ley 8/93, de 19 de Octubre, y regulado por la Ley 4/2005, de 8 de Abril, es un órgano superior consultivo de carácter técnico-jurídico que ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia, de manera que a través de sus dictámenes jurídicos ha venido creando un importante cuerpo de doctrina que ha facilitado la adecuación e interpretación de las normas jurídicas conforme a la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Como ya hemos referido, no es cometido de esta Institución evaluar el ajuste de la actuación sanitaria a la *lex artis*, pero con independencia del pronunciamiento definitivo que los tribunales realicen sobre esta cuestión, lo cierto y verdad es que por diversas instancias independientes, algunas incluso del propio organismo público, se han puesto de manifiesto importantes interrogantes sobre la praxis desarrollada, los cuales no solo tienen incidencia en el caso concreto sino que planean sobre la práctica asistencial seguida habitualmente por el servicio de ginecología y arrojan dudas sobre la corrección de la atención que pueda llegar a dispensarse con ocasión de casos similares en el futuro.

A la vista de las apreciaciones recogidas en la sentencia recaída, el dictamen del Consejo Consultivo, y el informe de la Inspección de Servicios Sanitarios, considerábamos la existencia de datos suficientes que justificaban la realización de una investigación por dicho hospital, y fundamentalmente por el servicio asistencial implicado, para evaluar los déficits que se ponen de manifiesto, y cuestionarse sobre la praxis empleada.

Así resultaba de interés resolver algunas contradicciones como la que alude a la comprobación de la presentación de las gemelas en el útero, según dicho hospital confirmada por ecografía, cuya realización por otro lado no consta para el Consejo Consultivo; o la que se refiere a la falta de monitorización de la paciente, o en su caso, a la ausencia del registro cardiotocográfico en su historia clínica, certificada por el mismo hospital; o principalmente la idoneidad de la maniobra denominada “*gran extracción*”, dada la importante discrepancia en torno a la misma.

Ninguno de estos aspectos fue considerado por el hospital, el cual ni siquiera respondió con claridad a las preguntas que sobre la referida maniobra le habíamos planteado, acogiendo de manera genérica a la consideración del dictamen facultativo, el cual por lo que sabemos, se pronunciaba de forma igualmente genérica sobre la adecuación de las medidas diagnósticas y terapéuticas a los protocolos que rigen actualmente para la ciencia médica, y por lo tanto a la *lex artis ad hoc*.

Es verdad que el fallo judicial aún no era definitivo, que el informe del Consejo Consultivo, aún siendo preceptivo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, no resultaba vinculante, y que tampoco reviste este carácter la propuesta de la Inspección de Servicios Sanitarios. Ahora bien dejando a un lado la táctica que por parte del Servicio Andaluz de Salud pudiera adoptarse en el ejercicio de su derecho de defensa, no parece razonable que por dicho hospital, y por parte del servicio asistencial implicado, se

viniera a ignorar absolutamente estos pronunciamientos, perdiéndose la oportunidad de extraer las consecuencias oportunas que un examen crítico de estas cuestiones pudiera arrojar.

Nos parece muy importante sin embargo que el servicio de ginecología adoptara un criterio definido en relación con la aplicación de la maniobra de “*gran extracción*”, y que este criterio se ajustara a la mejor evidencia científica, recurriendo para ello a la comparación entre protocolos con otros centros del sistema sanitario público andaluz, y a la consulta con la Sociedad Científica correspondiente, así como que lo traslade a todos los profesionales integrantes del mismo, sin perjuicio de que por otro lado analice los déficits detectados en cuanto a la falta de registro de datos en la historia clínica que ponen de manifiesto la ausencia de controles indispensables en el proceso de parto, aún más teniendo en cuenta las características del de la esposa del interesado.

A la vista de todo ello formulamos a la Dirección Gerencia del referido hospital la siguiente **Sugerencia**:

“Que se revisen los protocolos aplicables en el servicio de ginecología por lo que hace al empleo de la denominada maniobra de “gran extracción”, consultando a estos efectos con otros hospitales del Sistema Sanitario Público de Andalucía, y fundamentalmente con la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia, al objeto de adaptar los mismos a la mejor evidencia científica disponible sobre este aspecto, así como que se informe a todos los integrantes del servicio de las conclusiones adoptadas.

Que se investiguen la causas de la escasez de registros anotados en la historia clínica de la paciente, así como de la falta de control tocográfico y ecográfico, o en su caso de los documentos acreditativos de los mismos en la referida historia, y se impartan las instrucciones oportunas para que se cumplimente adecuadamente aquella, y se lleven a cabo los medios de diagnóstico y control de bienestar fetal que exijan las circunstancias del proceso de parto”.

Por la Dirección gerencia se informa que el que está en proceso de elaboración un protocolo (cuya finalización depende de la publicación de los resultados de dos grandes ensayos multicéntricos aleatorizados que pueden aportar información muy valiosa, y que mientras tanto está establecido el uso de protocolos de reconocidos hospitales así como las guías de las más prestigiosas sociedades científicas Internacionales, matizando que en dichos protocolos se reconoce la gran extracción como una maniobra segura en los casos de parto gemelar con el primer feto en cefálica y el segundo no (bien transversa o pelviana), discrepando con lo sugerido por esta Institución.

2. 1. 3. Enfermos mentales.

Frente a la perspectiva meramente clínica que desde el Sistema Sanitario Público de Salud Mental se presta a este colectivo, que es la que solemos destacar en este apartado del informe anual, queremos este ejercicio resaltar la vertiente asistencia social que de ordinario se ofrece desde la fundación Faisem (cuando de servicios se trata) o desde la propia Agencia de Servicios Sociales y Dependencia (si de prestación económica se trata), y cómo la circunstancia de que la calificación de la persona afectada, sobre la que hay una presunción de padecer un trastorno mental a resultas de la documentación que se integra en el expediente de dependencia, se residencia en una comisión específica (Comisión Provincial de Coordinación Intersectorial), trámite que es causa de demora en el

acceso a las prestaciones y servicios que por derecho corresponde a la persona afectada, todo ello como consecuencia y exigencia de la normativa de la dependencia.

Así en el expediente de **queja 11/1872** compareció en esta Institución la interesada para exponer la problemática que le afectaba en la convivencia con su hija que padece una enfermedad mental, lo cual le ha llevado a solicitar el reconocimiento de su condición de dependiente, en la intención de acceder a alguna de las prestaciones del sistema de autonomía y atención a la dependencia que promueva una mejora de su calidad de vida.

A este respecto señala que iniciaron el procedimiento en Diciembre de 2007, siendo reconocida aquella en grado II nivel 1 en Febrero de 2009 y aprobado el PIA para unidad de estancia diurna de Faisem en Febrero de 2010.

Sin embargo la gravedad de la situación familiar llevó a la interesada a solicitar la revisión del PIA a los pocos meses de su aprobación, y aunque se ha elevado la propuesta para acceso a una plaza en casa hogar de Faisem, la misma sigue sin concretarse, por lo que la interesada se cuestionaba aspectos como los que siguen: *“¿cómo es posible que se tarde tanto en conceder una plaza si hay personas que la solicitaron mucho después y ya la tienen?, ¿qué pasa en las reuniones que establece la Administración para la adjudicación de las plazas?”*, y ella misma se responde: *“sinceramente no lo sé, lo único que sé es que mi hija necesita atención especializada, que se ha infringido la Ley de Dependencia, no respetando los plazos que recoge, y que estoy sufriendo un maltrato doble: por parte de mi hija, y el mencionado de la Administración”*.

Por nuestra parte solicitamos informe tanto a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, responsable de la tramitación del procedimiento de dependencia, como a la Gerencia de Faisem, entidad de la que dependen los dispositivos del programa residencial para enfermos mentales.

Desde la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social se nos indicó que la hija de la interesada tenía reconocido un grado II nivel 1 de dependencia por resolución de Diciembre de 2008, con propuesta de PIA en Septiembre de 2009, en la que se recogía como primera modalidad casa hogar para personas con enfermedad mental, y como segunda la asistencia a un centro de día. Continuaba refiriendo que al estudiarse el caso en la Comisión Provincial Intersectorial de octubre de ese año se consideró candidata para casa hogar, pero que al consultar a Faisem sobre la existencia de plazas vacantes, la negativa en este sentido llevó a aprobar el PIA con la segunda opción prevista en el mismo, por lo que se resolvió su derecho a acceder a una plaza en centro de día en Febrero de 2010.

Habían transcurrido sin embargo unos pocos meses cuando la interesada solicitó la revisión del expediente orientado hacia casa hogar, manifestando que su hija no acudía al centro de día. Así tras aceptar la solicitud de revisión se remitió el expediente a los servicios sociales comunitarios para la elaboración de un nuevo informe social y propuesta.

El caso se vio de nuevo en comisión intersectorial de Septiembre de 2010, haciéndose hincapié en su urgencia, pero a la vista de la información aportada desde salud mental (asistencia de la hija de la interesada a programa de día de comunidad terapéutica y anuncio de respiro familiar en casa hogar) se planteó revisar la situación en diciembre, y de ahí se pasó a abril del año siguiente, y al mes siguiente (Mayo) se informó del ingreso en respiro familiar, advirtiendo que a la finalización del mismo la interesada volvería al

programa de día en la comunidad terapéutica, pendiendo el nuevo PIA de la disponibilidad de plaza en casa hogar.

Por su parte Faisem nos daba cuenta de la prestación concedida de respiro familiar, y la ocupación de plaza por entonces en ese mismo concepto. Se aludía a su difícil adaptación a los diferentes recursos y a la necesidad de colaboración de la interesada en la adopción de criterios educativos.

Ahora bien, aunque ciertamente la hija de la interesada tenía asignado un recurso por su condición de dependiente, la verdad es que la elección del mismo vino motivada por la imposibilidad de satisfacer la primera opción establecida en la propuesta de PIA, que era la de plaza en casa hogar. Por eso tras la solicitud de revisión de aquel con el concreto objetivo de acceso a dicha plaza, nos preguntábamos cuál era la situación, pues la resolución no podía dictarse porque seguía sin existir disponibilidad.

En este punto el informe de Faisem insistía en que la hija había recibido atención en el programa de estancia diurna y en el programa residencial en la modalidad de respiro familiar con resultados satisfactorios en general, pero que efectivamente por parte de los servicios de salud mental del SAS se había realizado una propuesta de PIA hacia una plaza de casa hogar, encontrándose entonces a la espera de poder disponer de la misma, bien por la apertura de nuevos recursos, bien porque quede alguna libre, para la incorporación de la usuaria.

En definitiva nos encontramos con que desde que se elaboró la primera propuesta de PIA con la recomendación de casa hogar, había transcurrido más de tres años sin que esta opción se concretara. Es cierto que teniendo en cuenta la carencia de plazas de esta tipología, desde Faisem se intentó subvenir a su situación ofertando otros recursos, y ofreciendo soluciones temporales, que sin duda contribuyeron a aliviar la situación de la interesada, así como a favorecer la adaptación de su hija.

Sin embargo la situación que en este caso describimos, que no es sino un ejemplo de las que con asiduidad se nos presentan en relación con los derechos atribuidos a las personas reconocidas como dependientes en atención a su enfermedad mental, pone nuevamente de manifiesto la escasez de plazas para satisfacer las necesidades que surgen continuamente en este ámbito. No en vano el propio informe de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social ponía de manifiesto esta insuficiencia, refiriendo que desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia solo se había dispuesto de catorce vacantes para casa hogar en la provincia.

El análisis de esta cuestión no es ajeno a esta Institución, pues ya con anterioridad hemos tenido ocasión de pronunciarnos al respecto en otros expedientes de queja, bien por supuestos individuales de demora y dificultades en el acceso a las plazas, bien con carácter general en cuanto a la situación en algunas provincias.

Por ejemplo en el expediente de **queja 12/1005** emitimos una resolución a la gerencia de Faisem en la que se contenía una Recomendación para *“Que se acuerde el incremento de las plazas en dispositivos residenciales en la provincia de Sevilla y se lleve a cabo el mismo de manera ajustada a las necesidades actuales y previsibles para el futuro, de forma que se puedan satisfacer a la mayor brevedad las solicitudes que permanecen en lista de espera”*.

En dicha resolución reflexionábamos ampliamente sobre el derecho a la protección social, así como en cuanto al incremento de las plazas de los dispositivos residenciales. Algunas cosas sin embargo han cambiado sustancialmente desde entonces.

I.- La configuración del derecho a la protección social como derecho subjetivo.

Y es que frente a nuestros intentos de hacer valer los derechos de los enfermos mentales a los que habían recomendado una alternativa residencial desde los servicios de salud mental, la Administración venía oponiendo que las prestaciones que consideramos tenían carácter social, y por lo tanto, y a diferencia de las sanitarias, no eran universales y gratuitas, lo que obligaba al establecimiento de criterios para la priorización de los casos que presentaban mayor necesidad y adecuación al perfil de las plazas.

En definitiva trataban de justificarse las listas de espera para el acceso a las prestaciones, que estaba en función de la disponibilidad de las plazas, mientras que la dotación de las mismas se realizaba dependiendo de lo presupuestado conforme a un criterio asistencialista.

Nuestro discurso discurría entonces en torno a la naturaleza jurídica de los denominados derechos sociales, la especial vinculación que en este caso las prestaciones sociales tenían con el ámbito sanitario, y los déficits que observábamos en el procedimiento de adjudicación de las plazas.

Así entendíamos que se podía discutir su configuración como auténticos derechos, dada la débil protección jurídica con la que aparecen en la Constitución, dentro de los denominados Principios rectores de la Política Social y Económica, y que tampoco se recogían como tales en la Ley 2/88, de 4 de Abril, de Servicios Sociales de Andalucía, que se dedica fundamentalmente a efectuar declaraciones de intenciones, fijación de objetivos, y asunción de una serie de principios básicos inspiradores de su actuación.

Pero sí considerábamos que se dibujaba un derecho genérico a una protección social en abstracto, que podría tener distinto alcance en función de los recursos que se destinaran a la misma, pero que al menos habría de tener un contenido mínimo que justificara su existencia. A partir de ahí llegábamos a apreciar que la falta de concordancia entre la necesidad acreditada de los aspirantes a plaza en los distintos dispositivos residenciales, una vez que había sido determinada por los profesionales que les venían atendiendo, y la imposibilidad de acceso a la misma, obedecía en la mayor parte de los casos exclusivamente a la aplicación de los citados criterios de priorización, los cuales sin lugar a dudas introducían un elemento de racionalización a la hora de la asignación de aquéllas, pero que no podíamos entender referido a una natural limitación de los medios cuando tras la aplicación de los baremos las solicitudes obtenían unas puntuaciones muy elevadas, pues en estos casos lo que se revelaba era una absoluta insuficiencia de los instrumentos que la Administración pone al servicio de la satisfacción del derecho a la protección social de los ciudadanos, hasta el punto de que situaciones que se manifiestan gravísimas en virtud de la puntuación obtenida, permanecían desasistidas.

Por lo que hace al procedimiento de adjudicación de las plazas de Faisem, tras la evaluación de los candidatos desde la unidad de rehabilitación de área, asignando la puntuación correspondiente conforme a los criterios preestablecidos, procedía la derivación a Faisem y la consideración en la comisión residencial, que las adscribía a quienes tenían un perfil más acorde.

Estar en la lista de espera no significaba tener plaza, pero es que además pensábamos que la misma denominación "*lista de espera*" era impropia, y contribuía a

provocar la confusión y el desconcierto en los pacientes y sus familiares, pues al fin y al cabo aquélla evoca un proceso que posee una determinada secuencia lógica (normalmente el orden de antigüedad combinado con criterios de urgencia), siguiendo la cual se llega indefectiblemente al fin esperado, y sin embargo esta característica no resultaba predicable de la lista de espera para acceder al programa residencial de Faisem, pues la inclusión en la referida lista no garantizaba una plaza en mayor o menor tiempo, sino que exclusivamente permitía posicionar al paciente en una situación de expectativa, o disponibilidad para ser candidato que podía llegar a concretarse en una plaza o podía ser que nunca se accediera a la misma si a la hora de la propuesta de la comisión referida, siempre se consideraba que existían otros aspirantes en situación de mayor necesidad, o con mejor ajuste al perfil.

El panorama así dibujado ha cambiado de manera radical con la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, pues la misma ha configurado una nueva modalidad de protección social que se caracteriza por el reconocimiento de un verdadero derecho subjetivo, fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad.

Nos encontramos por tanto con el reconocimiento por parte del Ordenamiento Jurídico de un poder con efectos jurídicos y protección jurisdiccional a las personas, que en este caso es de carácter público, puesto que se ostenta frente a las Administraciones, y se concreta en el derecho a obtener una prestación de servicio público, que se acompaña de las acciones para demandar de los órganos judiciales la protección del ejercicio de las facultades del titular.

Según señala la Exposición de Motivos de la Ley referida, la necesidad de garantizar a los ciudadanos un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia, ha llevado al Estado a intervenir en este ámbito, configurando una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social, promoviendo y dotando los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales.

En este sentido el reconocimiento de un ciudadano como dependiente, y la determinación de la prestación económica o servicio que se estima más adecuado a su situación, atendiendo a su grado y nivel reconocidos, por medio de su plan individualizado de atención, debe llevar consigo la concreción de su derecho a través del acceso a aquellos. Es la situación de dependencia del ciudadano y las circunstancias que le rodean las que se tienen en cuenta por los profesionales de los servicios sociales comunitarios para elaborar la propuesta de PIA con la alternativa más ajustada.

Pues bien con la aplicación de esta ley se ha modificado parcialmente el procedimiento de acceso a los recursos residenciales de Faisem, que ahora se instrumenta por la vía del reconocimiento de la condición de dependiente y la elaboración del PIA correspondiente, con la lógica colaboración de los profesionales de salud mental a la hora de determinar desde un punto de vista técnico la idoneidad de los recursos para los concretos solicitantes.

Una vez realizada la propuesta, pervive el análisis de cada caso por la comisión provincial intersectorial que supervisa el ajuste del solicitante al perfil y determina la adjudicación de las plazas. Ahora bien dejando a un lado su indispensable aportación técnica, la escasez de plazas a las que nos venimos refiriendo conlleva que la labor de la comisión no haya cambiado en cuanto a la introducción de criterios de priorización y la asignación de las vacantes en función de los mismos, con lo que los candidatos pueden ver

cómo sus solicitudes se analizan de comisión en comisión dependiendo del acceso a las plazas durante años, teniendo que conformarse con otras opciones asistenciales, o bien alternativas temporales que no resuelven la situación.

Lo que queremos poner de manifiesto es que el cambio en la naturaleza jurídica de las prestaciones, y la configuración de las mismas como derecho subjetivo de las personas dependientes a las que se les recomiende la opción residencial en el PIA, no se vislumbra en el acceso a las plazas del programa residencial de Faisem, que se desarrolla en parámetros similares a los anteriores a la entrada en vigor de la Ley, con la agravante añadida de que se ha ralentizado significativamente la dotación de plazas nuevas, lo que junto al escaso índice de rotación en las mismas, lleva a manejar niveles de adjudicaciones de plazas, y por lo tanto de nuevas incorporaciones al programa residencial, que en ocasiones rozan lo anecdótico.

II.- La situación del programa residencial

Ciertamente la dotación de plazas en el programa residencial no ha dejado nunca de crecer, no podemos dejar de valorar si embargo que justo desde que se produce la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, y coincidiendo con el inicio de la crisis económica, dicho crecimiento es sustancialmente menor que el que venía generándose en años anteriores.

La propia Faisem a la hora de hablar del desarrollo de los recursos alude a la sucesión de distintas etapas, ocasionándose el mayor empuje en la creación de dispositivos residenciales en el período que va desde 2004 hasta 2008, en el cual tanto las correspondientes a casas hogar, como las propias de viviendas supervisadas, casi se duplican; mientras que la fase más reciente, que va desde el 2009 hasta el 2011, y aparece ligada al nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, *“el incremento se ve coyunturalmente enlentecido por los efectos inevitables de la crisis económica”*.

A pesar del balance positivo que la propia Fundación realiza de sus veinte años de existencia (*“Soportes para la Ciudadanía: Los programas de apoyo social a personas con trastornos mentales graves en Andalucía”*), se cuestiona sobre la existencia de déficit de cobertura, teniendo en cuenta la existencia de personas en espera de acceder a alguno de los recursos residenciales, a pesar de lo cual concluye que el grupo que se integra por las personas con mayores niveles de discapacidad y dependencia, está siendo atendido en su mayor parte, especialmente en las casas hogar.

Desconociendo el porcentaje que para la Administración representa esa mayor parte, y teniendo en cuenta que se alude a la falta de criterios válidos y fiables para llevar a cabo una estimación objetiva del número de personas que necesitan atención; por nuestra parte pensamos que sí es posible conocer el número de personas reconocidas como dependientes que tienen una propuesta de PIA para casa hogar de Faisem, y el tiempo que llevan en esta situación sin que la resolución definitiva del procedimiento se emita.

Y es que la realidad cotidiana del funcionamiento de esta Institución está poniendo de manifiesto estas situaciones y es nuestro deber llamar la atención sobre las mismas.

En todo caso entre las grandes líneas de diseño de los programas de apoyo social para los próximos años confluyen al mismo tiempo la continuación del desarrollo de la red y la ampliación de su cobertura, con la necesidad de garantizar la sostenibilidad del sistema.

En el paisaje que dibuja la crisis económica para con la asignación y utilización de los recursos públicos, esta Institución también se replantea su propia función, entendiendo que si bien siempre hemos intentado recomendar o sugerir medidas que pudieran ser asumibles por la Administración en el marco organizativo, ello no ha impedido que, con un criterio que entendemos absolutamente discreto, hayamos demandado en algunos casos particulares, y en ocasiones con carácter general, el incremento de los medios que se ponen al servicio de la satisfacción de los derechos de los ciudadanos.

Por eso aún conscientes de la situación actual, y dado el reforzamiento que de estos derechos se ha producido por las razones anteriormente expuestas, hasta el punto de configurarse hoy en día como auténticos derechos subjetivos, y puesto que estimamos que la realidad pone de manifiesto que existen los déficits de cobertura a los que también aludíamos más arriba, y no solo en relación con determinados grupos de personas que revisten circunstancias especiales, sino con algunas que presentan los niveles de discapacidad y dependencia más elevados; en el ejercicio de la función reivindicativa de esta Institución para la defensa de los derechos de los colectivos más vulnerables, demandamos de esa Administración el incremento de las plazas del programa residencial, en concreto en el apartado de casas hogar, para que se pueda dar satisfacción a las necesidades de estos enfermos, así como que en concreto se materialice el derecho a plaza en casa hogar relativo a la hija de la interesada en esta queja.

A la vista de todo ello formulamos la siguiente **Sugerencia** a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social:

“Que se promueva la ampliación sucesiva de las plazas del programa residencial de Faisem en su modalidad de Casa Hogar, a fin de poder atender las necesidades de las personas afectadas por enfermedad mental a las que tras ser reconocidas como dependientes, se ha elaborado una propuesta de PIA para esta modalidad de recurso de apoyo social.

Que se resuelva definitivamente el PIA de la hija de la interesada con adjudicación de plaza en casa hogar de Faisem a la mayor brevedad”.

Otro caso ilustrativo lo tenemos en el expediente de **queja 12/1510** en la que el interesado nos exponía que si bien su hijo tenía reconocida una dependencia severa, la administración no había aprobado el recurso o prestación que como tal habría de corresponderle, ya que le había sido reconocida una dependencia severa de grado II, nivel 1 por resolución de Diciembre de 2010 de la Delegada Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Granada.

Requerida la emisión del preceptivo informe a la citada Delegación Provincial, nos fue remitido por el Departamento de Coordinación de la Dependencia del Servicio de Valoración, dependiente de la primera, en el que se relacionaban las diversas actuaciones realizadas en el expediente del afectado y de las que resultaba, en conclusión, la pendencia del procedimiento.

De la relación cronológica de las actuaciones del procedimiento, resultó que la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia se formalizó en Junio de 2010, es en enero de 2011 cuando se dicta la resolución de grado y nivel anteriormente indicada, y en Abril de 2011 el recibimiento en la Delegación Provincial de la propuesta del Programa Individual de Atención, consistente en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, como primera y única modalidad de intervención, a cargo de la madre del dependiente.

A pesar de lo anterior, expresa el informe que *“al tratarse a priori de un caso de Salud Mental no se valida, se deja en estudio hasta conocer si la patología que predomina es una Enfermedad Mental, y si debiera entonces, tratarse o valorarse el caso a la Comisión Provincial de Coordinación Intersectorial”* (sic).

Desde Abril de 2011 hasta Abril de 2012, el expediente permanece en trance del citado estudio hasta finalmente ser sometido el caso a la Comisión Provincial de Coordinación Intersectorial, en la que se acordó que no tratándose de un caso de trastorno mental grave, fuera el Servicio de Valoración de la dependencia el que lo resolviera.

Tras lo anterior, el Departamento de Coordinación de la dependencia, acordó tramitar la aprobación de la propuesta inicial de los Servicios Sociales Comunitarios, es decir, de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Dado traslado del referido informe al reclamante, corroboró el mismo su contenido, destacando que aunque le había sido requerida documentación adicional, continuaba sin concluirse el expediente, persistiendo, por tanto, la pretensión que motivó la interposición de la presente queja.

Partiendo de las bases precedentes, en el caso que nos ocupa concurren diversas disfunciones e irregularidades en la actuación de la administración, todas ellas causantes de un perjuicio evidente al administrado dependiente.

1º.- Sobre el plazo de tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema:

Conforme al artículo 18 de la Ley 39/2006, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, -que se iniciará a instancia de la persona interesada-, se ajustará en su tramitación a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con las especificidades que resulten de la propia Ley 39/2006, entre las que se encuentra la que preceptúa que «el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones» (artículo 18.1 y apartado segundo de la disposición final primera, -esta última conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, en vigor desde el 1 de Junio de 2010-).

El interesado en la presente queja, -tal y como recoge el informe remitido por la reclamada-, solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia el 11 de Junio de 2010, que le fue reconocida por resolución de 5 de enero de 2011, recibéndose la propuesta de PIA en la Delegación de Bienestar Social de Granada el 7 de Abril de del pasado año, siendo así que en el mes de julio de 2012 aún no se había dictado la resolución que determinara la prestación considerada como idónea para la atención de su dependencia.

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo cierto que la disfunción administrativa vulnera la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la

Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

Resultan infringidas por la actuación administrativa expuesta las normas que de ordinario señalamos en los expedientes de dependencia, con independencia de que intervenga o no patología mental (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el art. 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que consagra el principio de buena administración, que comprende el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable; art. 42, en sus párrafos 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común dispone que la resolución de los procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en plazo; la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y 15.2 y 18.3 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, según el cual el plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de dependiente es de tres meses, que se computarán a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento en el que resida el solicitante; y asimismo es de tres meses el plazo máximo para la aprobación y notificación a la persona interesada o a sus representantes legales del programa individual de atención, computados desde la fecha de recepción de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia por los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes -con salvedades, que no concurren en el caso presente-).

2º.- Sobre las actuaciones practicadas por la administración en el procedimiento para el reconocimiento de la prestación o recurso del sistema correspondiente al dependiente y las consecuencias que de dicha actuación administrativa se derivan:

La Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, regula en su artículo 14 las prestaciones de atención a la dependencia, estableciendo que dichas prestaciones «podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria».

Asimismo, reseña el carácter prioritario de los servicios del catálogo, la aplicación subsidiaria de la prestación económica vinculada a los mismos y, finalmente, la excepcionalidad de que el beneficiario, cuando así lo establezca su Programa Individual de Atención, reciba la denominada prestación económica para cuidados en el entorno familiar, es decir, para ser atendido por un cuidador no profesional, que requiere que concurren las adecuadas condiciones de convivencia, (que el dependiente esté siendo atendido por su entorno familiar) y de habitabilidad de la vivienda (artículo 14.4 en relación con el artículo 18.1 de la Ley 39/2006).

Por su parte, el artículo 29 especifica que serán los servicios sociales correspondientes del sistema público los que establezcan el programa individual de atención del dependiente, en el que se determinen las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de aquel, de entre los servicios y prestaciones económicos previstos en la resolución de grado, participando los interesados en dicha determinación, si bien, añadiendo que «la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno

familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales».

Pues bien, en el supuesto del afectado en esta queja, los Servicios Sociales Comunitarios elaboraron la propuesta de su programa individual de atención (PIA), considerando como recurso más idóneo en su caso, que propusieron como primera y única modalidad de intervención, el de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, siendo cuidadora principal la madre del afectado.

De dicha propuesta dieron traslado a la Delegación de Bienestar Social que, como se ha señalado con anterioridad, la recibió en Abril de 2011. Sin embargo, como el informe de la administración explica, la Delegación decidió no validar la propuesta, estimando que era preciso valorar el caso del dependiente en la Comisión Provincial de Coordinación Intersectorial, para determinar la procedencia de otro recurso, si predominara en el dependiente la enfermedad mental.

El estudio del expediente con la finalidad indicada, ha alcanzado desde Abril de 2011 hasta Abril de 2012, en que se realizaron las siguientes actuaciones:

- En Abril de 2011 se formuló consulta al Centro de Valoración y Orientación sobre las patologías afectantes al dependiente y sobre el centro que se estimaba más adecuado para el mismo conforme a las anteriores.

- En Junio siguiente, el Centro de Valoración y Orientación evacuó la respuesta, en el sentido de que el discapacitado *“no reúne requisitos para ser usuario de Centros de Día y/o Residencia para discapacitados Intelectuales, ni Gravemente Afectados Físicos”*, padeciendo *“una alteración de la conducta con trastorno obsesivo y enfermedad mental con trastorno obsesivo compulsivo”*.

- Previas gestiones con el equipo de salud mental que trata al dependiente, se decidió someter el caso a la referida Comisión Provincial.

- En Octubre de 2011 el expediente fue devuelto a los Servicios Sociales Comunitarios para que reflejaran en el diagnóstico social los cambios familiares sufridos (designación del padre como cuidador principal), realizándose el nuevo informe social el 18 de Noviembre siguiente.

- El expediente quedó pendiente de sometimiento a la sesión de la Comisión temporalmente más cercana, que tuvo su reunión a finales de Enero de 2012, acordando seguimiento en la del mes de Abril de 2012, resultando que *“aunque presenta un trastorno obsesivo compulsivo grave, no se trata de un caso de trastorno mental grave”*, por lo que quedó pendiente de resolución por el Servicio de Valoración de la Dependencia.

- Por todo ello, el expediente fue finalmente validado con el PIA de prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Encontramos, en definitiva, que, aún cuando la valoración de la patología del dependiente haya ido dirigida a proporcionar al mismo el recurso más adecuado a la misma y beneficioso conforme a sus necesidades, la tramitación que ha conducido a dicha valoración se ha demorado de forma excesiva, dejando entretanto al afectado sin cobertura de prestación o recurso de tipo alguno, es decir, dejando en suspenso de forma discrecional el beneficio que habría de haber disfrutado en plazo, durante al menos un año y medio, puesto que en el mes de julio aún no había sido aprobado el PIA.

De este modo, consideramos que, si la valoración del recurso más idóneo en la Comisión no puede efectuarse de forma ágil y eficaz (por la periodicidad espaciada de las sesiones o por cualesquiera otras razones), la administración debe proveer al dependiente, siquiera sea de forma transitoria, de un recurso o prestación, que bien podría haber sido la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que se propuso inicialmente en el PIA por los Servicios Sociales Comunitarios. Máxime cuando, tras trámites y vueltas del expediente, fue esta prestación inicialmente propuesta, la finalmente adoptada por la Delegación como recurso más idóneo.

Concurre además el agravante de que cuando proceda aprobar definitivamente la prestación económica, el interesado, merced a la demora administrativa, habrá perdido las ventajas precedentes, al haber entrado en vigor las medidas restrictivas adoptadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, a saber, pérdida de efectos retroactivos de la prestación, plazo suspensivo máximo de dos años en el comienzo de la percepción, minoración cuantitativa, etc.

Se derivan indudablemente de la demora administrativa, consecuencias perjudiciales para el dependiente que, por la coyuntura económica, exceden de las ordinarias en los términos expuestos.

En todo caso, constatábamos que la excesiva demora en la tramitación del procedimiento lo cual obligaba a la Administración a poner término al procedimiento de dependencia sin dilación.

El artículo 17.2 de la Ley 6/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, ordena que esta Institución vele para que la Administración autonómica resuelva, en tiempo y forma, cuantos recursos le hayan sido planteados.

A la vista de todo ello, previo el correspondiente Recordatorio de los preceptos legales vulnerados, procedimos a formular a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

“1.- Que sin dilación se ponga término al procedimiento de dependencia.

2.- Que cuando se someta a la Comisión Provincial de Coordinación Intersectorial la asignación del recurso idóneo aplicable a quienes padezcan enfermedad mental, se respete el plazo de resolución del procedimiento de dependencia legalmente establecido, sin que el trámite de valoración retrase el plazo de resolución del Programa Individual de Atención”.

Recomendaciones pendientes de respuesta al cierre del presente informe.

2. 1. 4. Urgencias y Emergencias.

Traemos aquí un supuesto que nos permite advertir cómo a pesar de una completa regulación de una determinada actividad asistencial (con un proceso asistencial integrado y un plan específico al cuadro patológico y un plan funcional del servicio clínico – en el caso un servicio de urgencias hospitalario -), la práctica clínica del día a día resulta a veces ajena a dichos parámetros y previsiones.

Así en el expediente de **queja 11/2841** la interesada denunciaba las condiciones en las que se desarrolló la asistencia proporcionada a su padre en un servicio de urgencias hospitalario.

Afectado de un cáncer de páncreas en estado terminal, venía recibiendo cuidados paliativos en su domicilio por parte de su centro de atención primaria y una unidad de CUDECA, hasta que la presencia de una hemorragia interna sangrante abierta, hizo que los profesionales aconsejaran a los familiares el traslado al hospital.

Organizado el mismo y acordado con especialista del servicio de oncología su ingreso hospitalario para que recibiera la atención adecuada en el momento de su fallecimiento, se vio obligado a discurrir por los cauces y protocolos convencionales del servicio de urgencias hospitalario, donde se demoró su clasificación, su ingreso en el área de observación, y su traslado a otro centro sanitario, en el que definitivamente murió al día siguiente.

Señalaba que los cuidados proporcionados en el domicilio, y el mimo y atención dispensada tanto por los profesionales. como por la familia, en los cinco meses que sobrevivió al diagnóstico, fueron arruinados desde el momento en que el enfermo cruzó el umbral del servicio de urgencias hospitalario, en el que pasó las peores 27 horas de su enfermedad: *“Es triste decir que después de cinco meses muy enfermo, mi padre pasara 27 horas horribles en ese hospital, donde se supone que lo trajimos para que tuviese el bienestar que le correspondía en esos momentos y muriese tranquilito y en paz”*.

Así, nada más llegar, la interesada manifiesta que requirió dar aviso a la doctora que debía recepcionar al paciente, pero que recibió como respuesta que debía esperar a que el paciente fuera clasificado, para lo cual se invirtió una hora y media, que aquel pasó en camilla, manchado en sangre hemorrágica y heces sin que nadie lo aseara ni atendiera. Cuando lo reconoció el doctor, fueron informados de que la doctora había finalizado su turno, pero que ante la falta de camas en dicho hospital había dispuesto su traslado a otro hospital (concertado), donde les dijeron que había una reservada esperándole.

Con posterioridad les avisaron que la ambulancia iba a tardar *“porque viene de camino y ha existido algún problema”*, y así transcurrió toda la tarde hasta que sobre las 21:00 horas les advirtieron que pasaría la noche allí, siendo trasladado una hora más tarde a la unidad de observación, en la que a pesar de los ruegos realizados en tal sentido, no les permitieron que un familiar permaneciera acompañándole.

A todo esto, al preguntar por el traslado al otro hospital se limitaron a decirles que la cama *“se ha extraviado”*, pero al día siguiente por fin lo llevaron a dicho centro, donde falleció en el curso del día.

La interesada señala que la noche que su padre pasó en observación de urgencias fue la última que estuvo consciente, pues el estado en que llegó al segundo hospital les obligó a iniciar la sedación, de manera que sus últimas horas de vida las pasó solo y asustado, vulnerándose todos los derechos que en el proceso de muerte se reconoce por la normativa vigente.

El informe del hospital indica que el paciente tardó una hora y treinta minutos en ser clasificado desde su llegada al hospital, incumpléndose los tiempos establecidos en el circuito específico diseñado para los pacientes que son trasladados por dispositivos de cuidados críticos y urgencias o servicios de emergencia, al parecer porque no se llevó a cabo la transferencia prevista en estos casos (verbal y escrita) por parte de dichos profesionales.

En segundo lugar se dice que la especialista que había sido avisada de la llegada del paciente cumplió con el protocolo, esperando ser llamada por el médico de urgencias, para lo cual era preciso proceder previamente a la clasificación, puesto que

solamente este último, (y no el personal no facultativo) puede contactar directamente con los facultativos especialistas.

Añaden que el día de los hechos relatados por la interesada se dio una importante sobrecarga asistencial en la franja horaria de llegada, y que en este estado de cosas se priorizó la atención al estado clínico de su padre, respecto de su higiene, que dentro de su importancia, era una necesidad de carácter secundario.

Por lo visto tras la clasificación se avisó a la doctora, la cual había terminado su turno, acudiendo el doctor, y después no se añade más que los protocolos de intervención son comunes para evitar la variabilidad en la atención y evitar favoritismos, y que aunque se esfuerzan por garantizar una muerte digna, ello no siempre es posible porque carecen de los medios adecuados para ello, cifrando en los términos de la ley (Ley 2/2010 de 8 de Abril, de derechos y garantía de la dignidad de la persona en el proceso de muerte), exclusivamente un punto de partida para poner en marcha los mecanismos necesarios que permitan cumplir sus previsiones. En concreto se alude a la carencia de espacios para poder terminar el proceso de la vida dignamente, sin dolor, y acompañado de los familiares y allegados.

Por último se reconoce la labor de asociaciones como CUDECA, pero se destaca el posible desconocimiento por parte de sus profesionales, de la situación de las urgencias, advirtiendo a los pacientes y familiares de que no son los sitios más adecuados para morir, aunque se plantea ponerse en contacto con sus responsables para tratar de solventar estas situaciones.

La atención de cuidados paliativos ha ido ganando en consideración en el marco de la estrategia sanitaria a partir del incremento de la expectativa de vida de la población y a los avances científicos que han permitido aumentar la supervivencia en determinadas enfermedades.

Hasta tal punto se quiere poner el acento sobre este ámbito de actuación del Sistema Sanitario Público Andaluz, que el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía (Art. 22) recoge el acceso a los cuidados paliativos como un derecho en materia de salud, en el marco del derecho constitucional previsto en el art. 43 de la Constitución Española.

Con esta premisa la Administración Sanitaria Andaluza ha elaborado un Plan de Cuidados Paliativos y previamente hizo lo propio con un Proceso Asistencial Integrado de Cuidados Paliativos.

A través de los mismos se trata de *“facilitar una atención integral que responda de manera efectiva a las múltiples necesidades físicas, emocionales, sociales y espirituales que presentan las personas en situación terminal y sus familias, procurando una mayor dignidad y calidad de vida en el último período vital”*.

A este objetivo se dedican diversos recursos entre los que figuran desde los medios convencionales de atención primaria y hospitalaria, a los medios específicos conformados por las unidades de cuidados paliativos, y unidades de soporte de cuidados paliativos, así como los medios de atención urgente, siendo proveídos desde el SAS, y el resto de entidades sanitarias que se integran en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, así como desde otras instituciones (AECC, CUDECA y OH San Juan de Dios), a través de convenios.

La atención paliativa a enfermos terminales se incluye, casi con la misma redacción, en las carteras de servicios comunes de atención primaria y especializada, según

determina el R.D. 1030/2006, de 15 de Septiembre, sobre cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. Se refiere en ambos apartados que esta atención *“especialmente humanizada y personalizada, se presta en el domicilio del paciente o en el centro sanitario si fuera preciso, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar la continuidad asistencial y la coordinación con otros recursos y de acuerdo con los protocolos establecidos por el correspondiente servicio de salud”*.

De esta manera se prevé la inclusión en el proceso tras la práctica de una valoración integral por los servicios sanitarios convencionales, que se sucede de un plan inicial de atención, y la posibilidad de que la complejidad de la situación del enfermo haga precisa la intervención de los equipos avanzados de atención, que determinarán el plan terapéutico, y a los que corresponde decidir sobre la permanencia en el domicilio, el acceso al hospital de día, el ingreso hospitalario en servicio convencional con apoyo por equipo de soporte de cuidados paliativos, o la atención en unidad de cuidados paliativos.

Pues bien, si nos atenemos al discurso de la interesada, su padre venía siendo debidamente atendido desde su dispositivo de atención primaria y el equipo de soporte de cuidados paliativos de la entidad conveniada Cudeca. Aunque desconocemos si se siguieron los pasos anteriormente relatados para la intervención de este último, pues la interesada alude a su participación en virtud de su propia iniciativa, lo cierto es que su mera intervención hace suponer la existencia de una situación de complejidad definida en el estado del paciente, que venía resolviéndose satisfactoriamente, con las lógicas incidencias derivadas de la evolución de la enfermedad.

A pesar de que el hospital cuestionaba el conocimiento por parte de Cudeca de la situación de las urgencias, y la conveniencia de recomendar el ingreso hospitalario con el único fin de que el fallecimiento se produzca en dicho medio, lo cierto es que el consejo no proviene exclusivamente de Cudeca, sino del equipo de atención primaria correspondiente al paciente, y por otro, que el objetivo último estaba muy lejos de que el fallecimiento se produjera en urgencias, sino que se pretendía el acceso del paciente a una cama hospitalaria, seguramente por los contactos establecidos con la facultativa, quizás en el servicio de oncología.

El paciente había sido diagnosticado con hemorragia interna sangrante abierta, y en el Proceso Asistencial Integrado de Cuidados Paliativos, la hemorragia masiva se considera como una situación de urgencia, *“complicación que con frecuencia conduce a la muerte, ocasionando un gran impacto en los familiares y el enfermo”*.

Para promover la recepción del paciente en el hospital, desde Cudeca se pusieron en contacto con la especialista, la cual habría de *“rescatarlo”* del servicio de urgencias. Sin embargo al llegar al hospital en un medio de transporte sanitario, no se cumplimenta el circuito específico establecido en estos casos, que habría conducido a la clasificación del paciente en un plazo inferior a quince minutos, sino que se tarda más de hora y media en atenderlo el facultativo correspondiente.

Para esta situación no existe más justificación que una mala transferencia de los profesionales de los servicios de urgencia o emergencia que lo trasladaron, por lo que debemos suponer que no se cumplieron las formalidades verbales y escritas que son preceptivas.

Ahora bien, en todo caso era posible conocer que el paciente había sido llevado al centro por dichos medios, y sobre todo en el triaje debió ponerse de manifiesto esta circunstancia, y fundamentalmente debió advertirse la situación de extrema gravedad del enfermo, y clasificarle en el nivel de prioridad ajustado a la misma (desconocemos cuál fue

la clasificación), que llevara consigo una atención en consulta dentro de los tiempos establecidos como máximo en el Plan Funcional de los Servicios de Cuidados Críticos y Urgencias Hospitalarios.

Se dice en el informe que tras la clasificación “*se activó rápidamente el recurso médico necesario*”, comunicando la petición de la familia de localizar a la doctora, pero si se activó desde luego dicho recurso no se llegó a disponer.

Como venimos diciendo la intención era internar al paciente en planta de hospitalización, pero por lo visto la especialista, ante la inexistencia de camas, optó por acordar el traslado del paciente a otro hospital, el cual tampoco pudo concretarse hasta bien entrado el día siguiente, de manera que el enfermo permaneció en las mismas condiciones, con visitas ocasionales del segundo doctor, hasta que se decidió su ingreso en observación, que no se llevó a cabo hasta las 22:00 horas.

En este punto nos preguntamos por qué la ya referida doctora accedió al desplazamiento del paciente al hospital si no había disponibilidad de camas, y en su caso, si la solución pasaba por ingresarlo en el segundo hospital, por qué no se le derivó allí directamente, lo que hubiera evitado los inconvenientes de la experiencia hospitalaria que constituyen el objeto de esta queja.

Por otro lado según el mapa de recursos de cuidados paliativos que se recoge en el Plan Andaluz de Cuidados Paliativos 2008-2012, dicho hospital dispone de una unidad de cuidados paliativos (UCP), destinada a prestar atención en régimen de hospitalización a pacientes en situación terminal de enfermedad oncológica o no oncológica, por lo que tampoco se indica si era esta unidad la que estaba completa, o si se trataba del área de hospitalización específicamente asignada al servicio donde se pretendió el ingreso.

El itinerario de los acontecimientos pone de manifiesto que en absoluto se cumplió el objetivo específico referido en dicho Plan de mantener la continuidad asistencial, pero principalmente se evidencia que el plan de atención entre los recursos avanzados, los de atención urgente, y los residenciales de media y larga estancia que se configura como el presupuesto de dicho objetivo, ni siquiera existe.

La ausencia de un mecanismo preestablecido de coordinación es manifiesta, y se revela incluso en el informe que emite la coordinadora de urgencias y que se acompaña a la respuesta del hospital. Y es que no basta con que exista un circuito preferente en urgencias para pacientes trasladados por DCCU o dispositivos de emergencia, los cuales pueden coincidir o no con los pacientes terminales que estamos considerando, que están en tratamiento de cuidados paliativos. Se echa de menos una estrategia diseñada para favorecer el acceso de estos pacientes al ingreso hospitalario, cuando los recursos convencionales o avanzados que los vienen asistiendo en el ámbito domiciliario, lo estiman necesario.

El propio Plan Andaluz de Cuidados Paliativos dispone que cuando se precise la hospitalización de un paciente en situación terminal atendido en el domicilio, ésta se facilitará desde la UCP cuando exista, o en camas de servicios hospitalarios convencionales, “*mediante un procedimiento previamente establecido al margen del circuito de atención de urgencias y emergencias*”.

Se supone que el equipo de soporte de Cudeca trabaja en coordinación con la unidad de cuidados paliativos del hospital, y sin embargo el único método para tramitar el desplazamiento e ingreso del paciente en la unidad correspondiente, es el contacto personalizado con una especialista del centro, la cual lógicamente se marcha cuando

termina su turno, y además al parecer compromete una cama que, con responsabilidad o no de la misma, se demuestra indisponible.

Llama la atención, como decimos el escrito de la supervisora de urgencias, que resulta expresivo de la manera habitual en la que se suceden los acontecimientos en urgencias, condicionados a la sobrecarga asistencial, al criterio del personal de turno y del día en cuestión, y en definitiva a la casuística del momento, reclamando valientemente de la Administración los medios para poder garantizar los derechos de los usuarios.

Por otro lado en la acción tendente a consolidar el modelo de atención compartida definido en el Proceso Asistencial Integrado de Cuidados Paliativos, el Plan Andaluz de Cuidados Paliativos también incluye la de garantizar en los servicios de urgencia hospitalarios las condiciones de confortabilidad y priorización que precisen el paciente y su familia en esa situación.

Esta mención nos introduce en la otra cuestión susceptible de analizar en este supuesto, pues al Proceso Asistencial referido, y al subsiguiente Plan Andaluz de Cuidados Paliativos, se han venido a añadir con posterioridad las prescripciones de la Ley 2/2010, de 8 de Abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte.

La norma mencionada se justifica en la protección de la dignidad de la persona en el proceso de su muerte, y la garantía de la autonomía de los pacientes y el respeto a su voluntad, incluyendo la manifestada de forma anticipada mediante testamento vital. Recoge los deberes del personal sanitario que atiende a estos pacientes y las garantías que las instituciones sanitarias están obligadas a proporcionar.

Así contempla medidas específicamente relacionadas con la información, el consentimiento, la toma de decisiones, los cuidados paliativos, el tratamiento del dolor, la intimidad personal y familiar y el acompañamiento.

En concreto la interesada se lamentaba amargamente de que las últimas horas de conciencia de su padre discurrieran en soledad, la noche que pasó en el área de observación de urgencias del centro hospitalario, tras la negativa tajante de los responsables de aquella, a permitir el acompañamiento de algún familiar.

El derecho al acompañamiento del paciente, siempre que la asistencia se preste en régimen de internamiento en un centro sanitario, se sujeta a la compatibilidad con el conjunto de medidas sanitarias necesarias para ofrecer una atención de calidad a los pacientes (art. 16 y 23).

Ahora bien la sobrecarga asistencial o la escasez de espacios no pueden esgrimirse genéricamente para impedir el ejercicio de un derecho que resulta perfectamente exigible, y no puede ser entendido como reseña el informe de ese centro, como un mero desideratum al que se debe aspirar, u objetivo que presida la obligada adscripción de medios. De esta manera las limitaciones para su ejercicio deben ser absolutamente excepcionales .

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

En definitiva, concluíamos finalmente que no se apreciaba la existencia de una estrategia planificada de coordinación de los distintos dispositivos que intervienen en cuidados paliativos, principalmente a la hora de articular el ingreso hospitalario de los que vienen siendo atendidos en domicilio, cuando se estima oportuno por los profesionales que le asisten, sino que la cuestión se supedita al establecimiento de contactos personales, que se resuelven en un sentido u otro en función de las circunstancias.

Por otro lado, y con independencia del circuito establecido para pacientes que son llevados a urgencias por los DCCU o los sistemas de emergencia, nos parece que el funcionamiento de dichos servicios debe dotarse de protocolos que permitan identificar a los pacientes terminales desde su llegada, de manera que cuando los mismos han sido valorados y remitidos desde equipos avanzados de cuidados paliativos, puedan eludir el itinerario habitual de urgencias, bien para la resolución de los episodios de agudización, bien cuando la finalidad del traslado es que el fallecimiento se produzca en el hospital.

En último término pensamos que la Ley 2/2010, de 8 de Abril, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte, no determina un período transitorio para facilitar la adopción de los medios que permitan la garantía de los derechos que se recogen en la misma, por lo que al margen de la situación material actual de los centros hospitalarios, estos deben facilitar el acompañamiento de los pacientes en el proceso de muerte, de forma que las limitaciones de este derecho por las exigencias de la prestación de asistencia sanitaria, sean absolutamente excepcionales y resulten plenamente justificadas.

Es por eso que teniendo en cuenta los hechos expuestos, los informes emitidos y las consideraciones realizadas, formulamos a la Dirección Gerencia del Hospital **Recordatorio** de deberes legales (art. 10.1 de la Ley 14/86, de 24 de Abril, General de sanidad y art. 16 de la Ley 2/2010, de 8 de Abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el proceso de la muerte) así como la siguiente **Recomendación**:

“1. Que se establezcan mecanismos de coordinación entre los recursos avanzados de cuidados paliativos para garantizar la recepción individualizada de los pacientes terminales en el servicio de urgencias hospitalaria, así como la atención de los episodios de agudización, o el ingreso hospitalario para que el fallecimiento se produzca en este medio, al margen de los itinerarios habituales de funcionamiento del mismo.

2. Que se analicen y se adopten los medios para el cumplimiento en el ámbito del servicio de urgencias de las garantías reconocidas a los pacientes en el proceso de la muerte, incorporando los que se hagan precisos para satisfacer el respecto de su dignidad.

3. Que se facilite mayoritariamente el acompañamiento de los pacientes en proceso de muerte en todas las áreas del servicio de urgencia, de manera que las limitaciones del ejercicio de este derecho se justifiquen por circunstancias absolutamente excepcionales, no pudiendo entenderse como tales la habitual sobrecarga asistencial.

4. Que se de traslado a esta Institución de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las Recomendaciones anteriores”.

Recomendaciones aceptadas por el Centro hospitalario, señalándonos en su respuesta que se había dispuesto un grupo de profesionales en orden a implantar los protocolos más convenientes en orden a garantizar dicho derecho.

2. 1. 5. Gestión Administrativa.

Destacamos aquí una práctica administrativa cada vez más cotidiana en el Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA) como es la que acontece con la facturación de la asistencia a los particulares cuando estos, a pesar de disponer de cobertura extramuros de dicho sistema acude al servicio público en demanda de asistencia.

La base de datos de usuarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía contiene los datos relativos al aseguramiento, permitiendo la acreditación del derecho a la asistencia sanitaria. Siguiendo también los dictados de dicho basamento, es preciso señalar que dicha base de datos puede ser consultada desde todos los centros del SSPA y se actualiza mensualmente.

Partiendo de estas premisas ante cualquier demanda de asistencia sanitaria en cualquier centro de dicho sistema, sea de atención primaria o especializada, resulta obligado consultar en la referida base de datos si el paciente o usuario tiene cobertura sanitaria del sistema. Si esto se hiciera así podría comprobarse en cada caso la existencia del derecho, y en el supuesto de que dicha persona no fuera titular del mismo, habría de advertírsele de dicha circunstancia y del propósito de facturarle la asistencia que se le dispense, para el caso de que continúe accediendo a la misma en estas condiciones.

Nuestra experiencia nos demuestra que esta comprobación no se efectúa con regularidad, como detallaremos en los casos que a continuación exponemos, que últimamente se presentan con más frecuencia de la que sería deseable, y el hecho de que la facturación no se lleva a cabo una vez que se produce la asistencia (por acto médico o quirúrgico), sino al cabo de un período de tiempo dilatado (a veces cuando han pasado varios años), cuando accidentalmente se llega a conocer la falta de cobertura sanitaria del usuario, y generalmente por las cantidades no prescritas.

El art. 9 de la Ley 2/1998, de 15 de Junio, de Salud de Andalucía, determina que la Administración de la Junta de Andalucía «garantizará a los ciudadanos información suficiente, adecuada y comprensible sobre sus derechos y deberes respecto de los servicios sanitarios en Andalucía, y sobre los servicios y prestaciones sanitarias disponibles en el Sistema Sanitario Público de Andalucía, su organización, procedimientos de acceso, uso y disfrute, y demás datos de utilidad».

Pues bien, esta previsión no suele cumplirse, y de este modo no suele advertirse a los usuarios o pacientes de su situación en torno a su derecho de acceso a las prestaciones y servicios de salud individual y colectiva (art. 6.1 a) de la Ley referida), ni con carácter general a los ciudadanos respecto de la funcionalidad de la tarjeta sanitaria individual y las precauciones a adoptar ante su exhibición con título acreditativo del derecho a la asistencia sanitaria.

En este sentido venimos mostrando nuestra discrepancia con este actuar por parte de los centros del Sistema Sanitario Público, de dispensar sin mayor información la prestación sanitaria con la mera presentación de la tarjeta sanitaria individual, sin que se lleve a cabo ninguna comprobación de su derecho a la asistencia sanitaria mediante la consulta de la base de datos de usuarios del SSPA, a pesar de que se encuentra plenamente accesible en todos ellos, que esta situación se suceda de manera reiterada, y

que después se niegue el valor que se ha otorgado a aquella como documento acreditativo de la cobertura, y cuando accidentalmente se conozca que la persona a la que se ha dispensado asistencia carecía de tal derecho (según las reglas de un sistema que no responde a los principios inspiradores del derecho a la protección de la salud en nuestra Constitución), se trate de resarcirse del coste de dicha asistencia mediante la liquidación de dicho gasto y su ejecución por los procedimientos previstos para ello en el caso de las Administraciones Públicas (incluida la vía de apremio).

Buen ejemplo de este actuar lo tenemos en la **queja 11/1594** en la que el interesado denunciaba la falta de información en un centro hospitalario con relación a los servicios a los que accedió, y la improcedente facturación de la asistencia sanitaria que se le ha realizado desde el mismo, por el período que iba desde 2007 hasta finales de 2010.

En el escrito enviado a esta Institución exponía que se encontraba en tratamiento por VIH desde hacía cuatro años en el centro, recibiendo cada cuatro meses la medicación correspondiente, sin que se le pusiera impedimento alguno para la asistencia, que incluía la realización de pruebas complementarias y la recepción de fármacos.

Por su condición de funcionario pertenecía a una compañía privada (DKV) a través de Muface, hasta que en Enero de 2011 se cambió a la asistencia del Sistema Sanitario Público de Andalucía.

Y es que al parecer cuando sospechó que podía ser seropositivo se dirigió directamente al centro hospitalario, ante el que exhibió su tarjeta de la compañía privada, por lo que en el mismo conocían perfectamente su condición de afiliado a Muface sin que le plantearan ningún problema para recibir la atención que precisaba, hasta que aproximadamente un año atrás le enviaron una factura por el importe total del tratamiento y la medicación de todo este tiempo, el cual ascendía a treinta mil euros.

El primer informe emitido por el hospital tras la admisión de la queja a trámite, trae a colación los preceptos de la Ley General de Sanidad que legitiman la figura del paciente privado, o lo que es lo mismo, el usuario que no tiene derecho a la asistencia de los servicios de salud, y la consiguiente repercusión del coste de aquella bien al mismo usuario o bien al tercero obligado al pago, en el caso de que lo hubiere.

En estos casos se explica la forma de proceder del centro una vez que se comprueba el carácter anteriormente aludido, requiriendo al paciente *“la documentación necesaria para la facturación, la autorización de la compañía, el compromiso de pago, la derivación a otros hospitales propios de la compañía privada, y todo lo que sea necesario”*.

En este sentido el centro continúa señalando que el interesado está afiliado a Muface y ha elegido la cobertura de asistencia sanitaria con una compañía privada, habiéndosele reiterado el compromiso de pago por la unidad de cargos a terceros, e informado de las gestiones a realizar ante su compañía, la cual negó la autorización para el seguimiento de su proceso en el hospital, ofreciendo medios propios, tanto para la prestación de la asistencia, como para la provisión de la medicación.

Por su interés a ser tratado en el centro, el interesado se cambió de régimen sanitario en Enero de 2011, pero antes, en Agosto de 2010, se emite liquidación a su nombre, a la vista de que su compañía no se hace cargo del gasto facturado. Además la reclamación formulada por el interesado ante Muface fue desestimada.

Por nuestra parte, teniendo en cuenta que al decir del interesado no ocultó en ningún momento su condición de afiliado a Muface, quisimos conocer cuándo se le requirió

el compromiso de pago, teniendo en cuenta que la asistencia empezó a dispensarse en 2007, y cómo se le proporcionó información sobre su situación respecto de la referida atención sanitaria.

En su segundo informe el hospital nos comunicaba que fue a partir de Junio de 2009, fecha en la que el sistema de información de la unidad de cargos registró el episodio como paciente privado, cuando se requirió al interesado el compromiso de pago, actuación de la que no se conserva documentación, puesto que se tramitó telefónicamente al carecer aquel de domicilio fijo.

La asistencia sanitaria de los mutualistas de Muface que optan por recibirla a través de entidades aseguradoras privadas, se regula fundamentalmente, aparte de por el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, y el Reglamento General del Mutualismo Administrativo, por las disposiciones del concierto suscrito entre ambas.

En el capítulo 5 del mismo se establecen las prescripciones relativas a la utilización de medios no concertados, que vienen presididos por la norma general de abono sin derecho a reintegro de los gastos ocasionados por la utilización de aquellos por decisión propia o de los familiares, exceptuando exclusivamente de esta regla los casos de urgencia vital y denegación injustificada de asistencia.

El supuesto de urgencia vital resulta equiparable a la excepción de reintegro de los gastos por utilización de medios sanitarios privados por parte de los usuarios del Sistema Sanitario Público, que se contempla en el art. 4.3 del R.D. 1030/2006, de 15 de Septiembre, de cartera de servicios comunes del Sistema nacional de Salud. En ambos casos estamos considerando patologías que provocan un riesgo vital inminente o próximo, o un daño irreparable para la integridad física, de no obtenerse asistencia de inmediato.

Al mismo tiempo se configuran cinco supuestos de denegación injustificada de asistencia, en los que la entidad concertada debería hacerse cargo de los gastos de la asistencia, que en definitiva incluyen los casos en los que aquella no dispone de los medios adecuados según el nivel establecido en el concierto, o bien no autoriza la derivación a un medio no concertado por parte de un facultativo de la entidad aseguradora correspondiente, o no se pronuncia sobre la solicitud efectuada por el mutualista para ser asistido en un medio no concertado, incluyendo los casos en los que ha sido desplazado a uno de ellos a causa de una situación de urgencia que no reviste carácter vital. En todos ellos se establecen los plazos que juegan y los requisitos para hacer efectivas dichas situaciones.

Ciertamente si aplicamos dichas prescripciones al supuesto que estamos considerando, no podemos estimar que la demanda de asistencia del interesado a ese hospital obedeciera a un supuesto de urgencia vital, tal y como lo hemos definido anteriormente, por mucha alarma que el diagnóstico de la enfermedad del VIH pueda ocasionar. Tampoco consideramos que pudiera encuadrarse en alguno de los casos que se definen de denegación de asistencia, dado que el interesado manifestó desde el primer momento su voluntad de ser asistido en ese hospital, y se personó en el mismo sin ponerlo en conocimiento de la entidad responsable de prestarle la asistencia sanitaria, la cual por lo demás le ofreció medios propios para el tratamiento.

En principio por lo tanto no podemos sino estimar que el interesado debe recibir la consideración de paciente privado para el sistema sanitario público, y que a la vista de este carácter, resulta legítima la facturación de la asistencia.

Pues bien, la postulación que hemos realizado en el encabezamiento de este apartado resulta trasladable al supuesto que estamos analizando. Es verdad que en este caso el interesado no presentó la tarjeta sanitaria individual, pero es que ya apuntó de manera clara desde el principio su pertenencia a Muface y exhibió la tarjeta correspondiente a una entidad aseguradora privada.

Ello no resultó un obstáculo para que se llevaran a cabo en el citado hospital las pruebas correspondientes para emitir el diagnóstico, se le practicaran las complementarias que se estimaron oportunas, y se le sometiera a las revisiones necesarias, aparte de que se le suministrara periódicamente la medicación.

El interesado advirtió de su condición, pero es que además dicho hospital tampoco comprobó su situación en la base de datos de usuarios, tal y como venimos reclamando, y mucho menos le advirtió anticipadamente de la facturación del coste de la asistencia, pues no es hasta que en el sistema de información de la unidad de cargos aparece como paciente privado dos años más tarde, cuando le requiere de compromiso de pago, y le informa de las gestiones a realizar ante su entidad aseguradora, y a la vista de la negativa de ésta a asumir el coste, ante la propia mutualidad.

Pero es que además el centro conocía perfectamente que los afiliados de Muface, al igual que los del Sistema Sanitario Público, no ostentan un derecho de opción, sino que solamente en circunstancias excepcionales pueden acudir a recibir asistencia a medios que no pertenecen al sistema al que figuran adscritos, con la seguridad de que los gastos ocasionados van a ser reintegrados por el mismo. Luego desde el primer momento debió advertir de esta circunstancia al interesado, y tal y como refiere en su primer informe, optar por remitirlo a su propia compañía, bien para que recibiera la asistencia de la misma, bien para que gestionara con anterioridad la autorización precisa.

El interesado aseguraba que nunca le informaron que no tenía derecho a recibir asistencia sanitaria del SAS, vulnerándose lo establecido en el art. 6.1 d) de la Ley 2/98 de 15 de Junio, de Salud de Andalucía, y ese hospital no demuestra que se le suministrara dicha información, al menos hasta dos años después de haberse iniciado la asistencia, y siempre telefónicamente.

A la vista de todo ello formulamos al Director Gerente del centro hospitalario el siguiente **Recordatorio** de deberes legales (art. 6.1. d) y 9.1 de la Ley 2/98, de 15 de Junio, de Salud de Andalucía) así como la siguiente **Recomendación**:

“Que se inste la revisión de oficio de la liquidación emitida al interesado por los gastos de la asistencia sanitaria prestada en ese centro hospitalario, al menos en lo que corresponda al período anterior a junio de 2009 en el que se le requirió un compromiso de pago.

Que cuando se demande el acceso a la asistencia sanitaria en ese centro hospitalario se consulte individualizadamente la base de datos de usuarios del mismo, para comprobar el derecho a la asistencia sanitaria del peticionario, y para el caso de que se compruebe la falta de cobertura sanitaria de quien pretende recibir prestaciones del sistema, se le informe adecuadamente de esta circunstancia, y se le advierta de la eventual facturación del coste de dichas prestaciones conforme a la normativa reguladora de los precios públicos de los servicios sanitarios en nuestra Comunidad Autónoma, dejando constancia escrita del suministro de dicha información.

Que se comuniquen a esta Institución las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones anteriores”.

Recomendaciones que son íntegramente aceptadas por la citada Dirección Gerencia del hospital.

Otro supuesto que no reviste carácter aislado, sino que últimamente se viene planteando con relativa frecuencia, lo tenemos en los casos que se demanda la asistencia alternándose bien al servicio de emergencias 112, bien directamente al teléfono de emergencias sanitarias 061, con la consecuencia común en ambos casos, de que se genera la activación de un dispositivo asistencial perteneciente al Sistema Sanitario Público de Andalucía (ambulancia del servicio de emergencias 061, u otros vehículos ambulancias integrados en distintos dispositivos del SAS), que en caso de precisar el traslado del paciente a un centro sanitario para ser asistido en el mismo, lo realiza indefectiblemente a un hospital de aquel.

A partir de entonces se produce el efecto indeseado para el paciente o sus familiares, de tener que hacer frente a los gastos de la asistencia que se dispense por un centro sanitario vinculado al SSPA, por mucho que al personal de la ambulancia, o ya en el propio hospital, se advierta de la condición de mutualista del paciente, pues a la imposibilidad aludida de realizar el desplazamiento a un medio hospitalario distinto de los reseñados, se une habitualmente el consejo médico contrario a la derivación del enfermo a otro centro, una vez que aquel accede al hospital público, por la premura que revisten las actuaciones sanitarias que requiere, o los perjuicios que pudieran derivarse de un nuevo desplazamiento.

La cuestión puede resultar más complicada pues, a la vista de la indisponibilidad por parte de la entidad privada concertada con la entidad mutualista, de los medios a los que le obliga el concierto suscrito con la Mutualidad en municipios rurales de escasa población, se establece igualmente en el concierto la posibilidad de que aquella convenie con los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, que los mutualistas y sus beneficiarios se acojan a los servicios sanitarios de estos últimos tanto en el ámbito de la asistencia primaria, como en el de los servicios de urgencias que se presten a través de los anteriores.

En definitiva que los mutualistas de los municipios de menos de 20.000 habitantes que figuren incluidos en estos convenios, pueden recabar legítimamente la asistencia sanitaria de urgencias de los dispositivos organizados por el servicio autonómico de salud en el ámbito de la atención primaria, de manera que si mediando la intervención de estos últimos se determina la necesidad de acudir a otros de mayor nivel, o incluso de ser remitidos a servicios de asistencia especializada, la dinámica imperante opera de manera similar a la expuesta, determinado el traslado del paciente a los hospitales propios del sistema público.

Ejemplo de ello lo tenemos en el expediente de **queja 12/3632** en el que la interesada relataba que ante la demanda de asistencia sanitaria urgente para su marido a través del número de emergencias 112, se personó en su domicilio una ambulancia del servicio de emergencias 061, que a pesar de ser advertida respecto de la condición de mutualista de Muface del paciente, así como requerida para que el mismo fuera trasladado a la clínica vinculada a ella, negó esta posibilidad, y ofició el desplazamiento al hospital del Servicio Andaluz de Salud de la misma ciudad, donde por causa de la gravedad que presentaba su estado permaneció ingresado por espacio de seis meses, siendo intervenido para implantarle un marcapasos y varios stent.

Con posterioridad desde el hospital le reclamaron el abono de la factura correspondiente a toda la asistencia proporcionada al paciente desde el sistema sanitario público, pues ASISA no se hizo cargo de la misma por estimar que no se utilizaron los medios apropiados, teniendo en cuenta que dicha mutualidad podía haber ofrecido la misma asistencia. En este sentido MUFACE desestimó la reclamación de la interesada, al entender que aunque el supuesto que originó la demanda de asistencia sanitaria podía ser considerado como urgencia vital, los medios de urgencia utilizados no se estimaban razonablemente elegidos, por lo que no era posible acceder al reintegro de los gastos, por no tener cobertura de algunos de los supuestos previstos en la normativa vigente en los que dicho reintegro procede cuando se utilizan medios ajenos.

Es decir que aunque la incidencia sanitaria que afectaba al paciente podría incardinarse dentro de los supuestos en los que la normativa reconoce a los mutualistas la posibilidad de utilizar medios ajenos a los concertados, previéndose la cobertura de los gastos generados por la utilización de los mismos; sin embargo se apreciaba la carencia de uno de los requisitos establecidos para ello, pues se estimaba que *“el centro al que acudió y servicio de urgencias utilizado no se considera razonablemente elegido, ya que el paciente, que se encontraba con su familia en el domicilio, debió recabar la asistencia de su entidad, en lugar de hacerlo del Servicio 112”* (resolución del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se resuelve el recurso de alzada formulado por la interesada contra la resolución de MUFACE que desestimó su reclamación).

El informe administrativo explicaba el modus operandi del dispositivo de emergencias 112. En este sentido revela que el sistema se dedica a coordinar de manera integrada las demandas urgentes y emergentes de los ciudadanos y entidades públicas y privadas a través de un teléfono único, pero una vez que contacta con el organismo competente para la resolución de la incidencia, es éste el responsable de la decisión sobre el tipo de recurso interviniente.

Por lo que a la asistencia sanitaria se refiere la Administración aduce que el procedimiento para la atención a través del teléfono único 112, se vehiculiza de acuerdo con el sistema sanitario público de Andalucía, más concretamente en relación con los centros de coordinación de urgencias (CCU-061), que asumen la organización y prestación de la asistencia sanitaria urgente más adecuada.

Afirman por ello que en el supuesto planteado por la interesada correspondía a EPES valorar la situación y realizar el traslado al hospital, a lo que añade que las mutualidades disponen de teléfonos propios de urgencias.

En definitiva la información expuesta hasta ahora nos lleva a pensar que las personas afiliadas a la mutualidad que estamos considerando y sus beneficiarios, quedan materialmente excluidas del ámbito de atención del dispositivo de emergencias 112 en lo que a las demandas de atención sanitaria se refiere, puesto que aunque la demanda de atención sanitaria urgente o emergente conlleve la puesta en marcha del dispositivo que se determine por los centros coordinadores de EPES, la obligatoria derivación (en caso de que sea necesario) hacia un medio asistencial del sistema sanitario público de Andalucía, les lleva irremisiblemente a tener que hacer frente a los gastos de la asistencia, y ello con independencia de que el supuesto que las motive sea considerado como urgencia vital, pues se entiende que de esta manera no se elige razonablemente el medio.

1.-Sobre el sistema de emergencias 112.

Ahora bien el sistema de emergencias 112 se instaura en nuestro país para dar cumplimiento a la obligación impuesta en este sentido por la Decisión del Consejo

91/396/CEE de 29.6.1991, que se llevó a cabo a través del R.D. 903/1997 de 16 de Junio, el cual atribuyó a las Comunidades Autónomas la prestación del servicio de atención de llamadas, mediante el establecimiento de los centros de recepción de llamadas de urgencia, y las redes que fuera necesario instalar para establecer otros puntos de atención de los servicios que hubieran de proporcionar la asistencia objeto de las llamadas de urgencia.

En este orden de cosas la Ley 2/2002, de 11 de Noviembre, de Gestión de Emergencias de Andalucía, prevé el establecimiento de un sistema destinado a ofrecer el acceso rápido, sencillo y eficaz a los servicios públicos de urgencias y emergencias, desarrollando un sistema de coordinación integrada de las demandas de urgencias y emergencias a través del teléfono único europeo 112, que permita solicitar la asistencia de los servicios públicos en materia de asistencia sanitaria de urgencia, extinción de incendios, salvamento, seguridad ciudadana, y protección civil, cualquiera que sea la Administración Pública o entidad de la que dependan.

Tres aspectos resultan destacables a nuestro entender en la regulación normativa del operativo que estamos considerando: por un lado que el ámbito subjetivo de la atención se define en relación con los ciudadanos, y las entidades públicas y privadas; en segundo lugar que la demanda de asistencia se deriva a los servicios públicos que la vienen proporcionando en los distintos ámbitos; y por último que resulta indiferente la Administración Pública o entidad de la que aquellos dependan.

A nuestro modo de ver los requisitos referidos concurren igualmente cuando la demanda de asistencia sanitaria urgente o emergente a través del 112 procede de un mutualista o beneficiario. Y es que en buena lógica no existe argumento alguno que permita excluir a los mutualistas de Muface del colectivo de ciudadanos a los que se reconoce el derecho a demandar el servicio de atención sanitaria a través del mismo. Igualmente hay que entender que los servicios sanitarios que se proporcionan en el ámbito del mutualismo administrativo configuran un régimen de naturaleza pública, y ello al margen de que la prestación sanitaria pueda dispensarse a través de medios privados concertados. Y por último, como ya hemos visto, a la hora de coordinar y proporcionar los servicios públicos para solventar la demanda de asistencia sanitaria que se formule, resulta indiferente que dependan de alguna entidad no administrativa.

A este respecto esta Institución se postula argumentando que el teléfono de emergencias 112 está al servicio de toda la ciudadanía, y que las personas afiliadas a las mutualidades también se incardinan en un sistema público de asistencia sanitaria, con independencia de que esta asistencia se preste a través de entidades privadas, por lo que nos pronunciábamos a favor de arbitrar procedimientos que permitieran que desde el teléfono de emergencias pudieran coordinarse igualmente los servicios sanitarios urgentes correspondientes a estas últimas, o bien que los dispositivos móviles del sistema sanitario público andaluz pudieran trasladar a estos pacientes a los centros que les correspondan en razón de la entidad que les asiste por concierto con su mutualidad de pertenencia.

2.-Previsiones de regulación en el vigente concierto de MUFACE.

Por nuestra parte aportábamos argumentos adicionales, a la vista de la novedad que presenta el concierto de Muface con las entidades prestadoras de asistencia sanitaria a los mutualistas o sus beneficiarios que opten por recibir la misma a través de aquellas, para los años 2012-2013 (BOE nº 306 de 21 de Diciembre de 2011).

Y es que en concreto, dentro del epígrafe sobre la prestación sanitaria proporcionada con medios ajenos, en lo que se refiere al supuesto de asistencia urgente de carácter vital en medio no concertado, se ha añadido un apartado (5.3.2) denominado

“situaciones especiales de urgencia”, por el que vienen a considerarse como urgencia de carácter vital aquellas en las que concurren determinados presupuestos, y ello “sin perjuicio de lo que en el futuro dispongan los acuerdos que Muface pueda formalizar con los responsables autonómicos del teléfono único de emergencias 112 y los responsables de los equipos de emergencias sanitarias públicas para que las llamadas realizadas a dicho número sean desviadas al centro de atención de emergencias de las entidades y para que, en su caso, los mutualistas o beneficiarios puedan ser trasladados en caso de urgencias a medios de las entidades”.

En el mismo sentido el anexo 2 del concierto incorpora un apartado relativo a la integración de los teléfonos de urgencias, en el que expresamente se prevé que *“con el fin de que los mutualistas o beneficiarios que requieran atención de urgencias o emergencias puedan acceder al servicio 112 y ser atendidos en medios de la entidad (o en medios públicos cubriendo la entidad el coste de la asistencia en los supuestos previstos), Muface podrá convenir con los departamentos, organismos y entidades de las Comunidades Autónomas la integración de los teléfonos de urgencia de las entidades en los servicios 112 autonómicos.....Una vez que Muface haya formalizado los mencionados convenios, las entidades garantizarán que las llamadas derivadas desde el número 112 a sus centros coordinadores de urgencias sean respondidas y atendidas en las condiciones establecidas en el presente concierto y de acuerdo con los planes establecidos por cada Administración competente en materia de emergencias y protección civil”.*

A la vista de todo ello formulamos al Servicio de Emergencias 112 y a la empresa pública de Emergencia Sanitarias (061) las siguientes Sugerencias:

“Primera.- “Que por los responsables del servicio de emergencias 112 se promueva ante Muface la suscripción del convenio previsto en el concierto de dicha Mutuality con las entidades prestadoras de asistencia sanitaria para los años 2012-13, a fin de que los mutualistas y sus beneficiarios puedan demandar atención sanitaria urgente a través del teléfono único de emergencias (112), con el objeto de que dichos requerimientos sean derivados a los centros de atención de urgencias de la entidad por la que han optado para recibir la asistencia sanitaria”.

Segunda.- “Que en la reunión prevista con responsable de la EPES, se contemple también la opción recogida en el concierto para conveniar en los casos de demanda de asistencia sanitaria urgente de mutualistas o sus beneficiarios a través del teléfono único de emergencias 112, que los mismos puedan ser trasladados por los equipos de emergencias sanitarias públicas a medios de la entidad prestadora de asistencia sanitaria que les corresponda”.

Por nuestra parte se remitió esta resolución a la Dirección Gerencia de EPES, e igualmente dimos traslado de este asunto a la Defensora del Pueblo del Estado, por si consideraba a bien realizar algún tipo de actuación ante Muface que pueda propiciar la iniciativa de la mutuality en el sentido indicado, actuaciones pendientes de ser contestadas a la fecha de cierre del presente informe.

Por último, traemos en este apartado relativo a cuestiones de naturaleza procedimentales-administrativas un caso que ilustra la práctica de actuación de las Unidades Médicas de Valoración de Incapacidades (UVMI) dependientes de las Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social con ocasión de su intervención en las bajas y altas médicas y su afectación en el ámbito de los derechos de los trabajadores afectados.

En el expediente de **queja 11/2283** compareció en esta Institución el interesado, para exponer su parecer respecto de determinados aspectos del procedimiento administrativo seguido desde la Unidad Médica de Valoración de Incapacidades, en lo atinente a sus funciones de control de la situación de incapacidad temporal (IT).

En concreto señalaba que permaneció en situación de baja laboral durante aproximadamente tres meses hasta un determinado día de Abril de 2011, fecha en la que su médico de cabecera le dio de alta, incorporándose a su puesto de trabajo al día siguiente.

Ese mismo día recibió mediante correo ordinario un oficio procedente de la UMVI de la Delegación Provincial, por el que se le citaba para un día determinado de finales de dicho mes al objeto de reconocimiento médico, al tiempo que le señalan textualmente que: *“la no comparecencia a esta citación, no justificada clínicamente, será motivo de alta laboral por incomparecencia”*. También se disponía que *“si al recibo de la presente citación se encuentra de alta laboral no es preciso que asista a nuestra unidad, pero deberá notificarlo telefónicamente previamente, remitiendo el parte de alta junto con la presente carta de citación, bien por correo a la dirección arriba indicada o mediante FAX al número ...”*.

Objetaba por un lado el reclamante el incumplimiento del art. 59.1 de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) («las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado»), pues habiendo recibido la referida carta por correo ordinario consideraba que no existían garantías de la recepción del requerimiento, teniendo en cuenta además que en el mismo se amenaza con el alta laboral. Alegaba que en este orden de cosas el ciudadano es el que sufre las consecuencias de un mal funcionamiento del servicio de correos.

Por otro lado indicaba que llamó al teléfono referenciado para comunicar al alta y presentó escrito a este respecto en el registro de la Delegación Provincial de Justicia de la Administración Autonómica, pero la persona que le atendió al teléfono le insistió en la necesidad de enviar el alta por correo o por fax, con el consiguiente coste que estos medios de comunicación le suponen, obviándose de esta manera la aplicación del art. 38.4 de la LRJPAC que refiere los diversos lugares en los que los ciudadanos pueden presentar, las solicitudes, escritos o comunicaciones, figurando entre los mismos los registros de los órganos administrativos a los que se dirijan y los de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Comunidad Autónoma.

En definitiva impulsa al interesado la intención de evitar la indefensión que el ciudadano puede padecer en el caso de que no reciba el acto administrativo con los perjuicios que ello conlleva, fundamentada en el incumplimiento por parte de esa Administración de la normativa reguladora de la notificación de los actos.

Por su parte en el informe emitido por parte de la Delegación Provincial se negaba la posibilidad de indefensión en la medida que era posible subsanar un eventual defecto en la notificación, puesto que cabe el recurso a una segunda citación a través del médico de cabecera que tiene encomendada la expedición de los partes de confirmación, de forma que como resultado del reconocimiento de la inspección médica se derivaría la anulación del alta por incomparecencia anteriormente decretada.

Por otro lado se explica que la aplicación informática SIGILUM para la gestión y control de la IT se alimenta de un módulo de la aplicación DIRAYA, de manera que el

volcado de información de uno a otro no es instantáneo, sino que presenta un desfase temporal de unos 2 ó 3 días.

En estas circunstancias, cuando en el momento en que recibe la citación el ciudadano ya se encuentra de alta, se le insta a cursar el parte de alta laboral por correo o fax, al objeto de evitar el perjuicio que le supondría la decretación del alta por incomparecencia que se podría originar por la demora en los trámites registrales en la presentación de documentos dirigidos a otros organismos administrativos.

1.- Sobre la notificación de la citación:

Defiende la Administración su postura en este ámbito, considerando que la notificación por correo ordinario no es más que una flexibilización del procedimiento que se trata de ajustar a las características del que se dirige a controlar e inspeccionar las bajas por incapacidad temporal, en el que debe primar la inmediatez/agilidad en la comunicación administración/administrado.

Estima que esta flexibilización es permitida por la jurisprudencia pues parte de considerar que la LRJAP contiene principios básicos que con carácter general deben orientar cualquier procedimiento administrativo en garantía de los derechos de los ciudadanos, pero que no cabe su trasposición exhaustiva o literal a todo procedimiento, sobre todo cuando estamos considerando actos de mero trámite, como son las citaciones para reconocimiento médico.

En última instancia insiste que los posibles efectos desfavorables de una citación no notificada pueden soslayarse a través de la aplicación de un mecanismo lo suficientemente ágil y efectivo, como es el recurso a la segunda citación a través del médico de cabecera a la que antes hacíamos referencia, que permitiría la revocación automática del alta por incomparecencia decretada.

Esta Defensoría discrepa de esta argumentación, pues el informe administrativo trae a colación el dictado de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Junio de 1986 en el cual se destaca, refiriéndose a las formalidades que presiden la práctica de las notificaciones, que el cumplimiento de estos requisitos «constituye una garantía que afecta a la buena fe en las relaciones Administración Pública-ciudadanos» y también que «no faltan fallos que flexibilizan alguno de los requisitos teniendo en cuenta las concretas circunstancias de cada caso, hasta el punto de poder afirmar que la jurisprudencia sobre notificaciones no se elabora en abstracto, sino atendiendo a las particularidades del caso concreto».

Omite el informe la reseña que la misma sentencia, al señalar previamente que dicha garantía está rodeada de rigurosos requisitos formales cuya inobservancia la hace ineficaz y que la jurisprudencia que insiste en dicha rigurosidad es abundante, aludiéndose a los fallos que flexibilizan algunos de los requisitos con carácter de excepcionalidad.

Por otro lado el hecho de la que la citada ley contiene principios básicos no implica que se puedan interpretar sus preceptos hasta el punto que se legitime su inobservancia, sobre todo cuando tratamos de normas de derecho necesario. Ciertamente la referida ley regula un procedimiento administrativo común, y ello quiere decir que sus prescripciones resultan aplicables a los procedimientos que se desarrollen en las instancias administrativas que entren dentro de su ámbito de aplicación, de manera que las particularidades específicas de procedimientos que exijan un apartamiento de aquellas

habrán de tener reflejo en normas igualmente específicas de procedimiento, las cuales nos consta que existan en la materia que estamos considerando.

Por otro lado la subsanación de los defectos de notificación solo se produce cuando el destinatario realice actuaciones que supongan el conocimiento del alcance y contenido del acto objeto de la notificación o interponga el recurso que proceda, aparte de que el procedimiento al que se alude para la subsanación en estos casos está lejos de las anunciadas agilidad y efectividad, pues se carga al interesado con la obligación de demandar de su médico de atención primaria que solicite de la inspección una nueva citación, sin olvidar que durante el tiempo que dure este proceso aquel está “*de alta*”, con las consecuencias subsiguientes a esta situación (incorporación al puesto de trabajo).

A lo anterior se añade que la flexibilización únicamente puede entenderse desde la perspectiva de eliminación de trámites innecesarios, pero no desde la de eliminación de garantías esenciales del ciudadano, como es la obligación de que quede constancia de la recepción y se incorpore dicha prueba al expediente. La sustitución de un sistema de notificación (correo certificado) por otro (correo ordinario) no conlleva disminución de trámite alguno, sino que exclusivamente libera a la Administración de la necesidad de intentar una nueva notificación en el plazo de tres días si la primera no se recepciona, por lo que si lo que se pretende es ganar agilidad e inmediatez en el procedimiento, se impone la búsqueda de otros medios de notificación en el marco de las nuevas tecnologías de la comunicación, que impriman mayor celeridad al mismo, sin perjuicio de la constancia de la recepción .

2.-Sobre la obligación de remitir copia del alta por correo o fax.

El informe administrativo justifica el requerimiento a los interesados en este sentido cuando al recibir la citación para el reconocimiento por parte de la UVMI ya se encontraran de alta, por el desfase temporal en el volcado de los datos en la aplicación informática correspondiente, y para evitar los efectos desfavorables que podrían derivarse del automatismo en la decretación del alta por incomparecencia a que podría dar lugar la presentación de aquella en otro organismo administrativo, por la demora que conllevan los trámites registrales.

Señala sin embargo la LRJAP en su art. 35 f) el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. En el mismo sentido se pronuncia el art. 84.3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

No cabe duda de que el documento o parte de alta médica obra en poder de la Administración, pues se extiende por cuadruplicado en un modelo oficial, cuyo original además está previsto que se destine a la Inspección de Servicios Sanitarios de la Seguridad Social u órgano equivalente del respectivo Servicio de Salud (art. 4.2 de la Orden de 18 de Septiembre de 1998 por la que se modifica la de 19 de Junio de 1967, que regula determinados aspectos de la gestión y control de la prestación económica de la Seguridad Social por incapacidad temporal).

Esa notificación al parecer se viene produciendo a través de una aplicación informática que se alimenta de un módulo que está incorporado al soporte informático Diraya, el problema es que el volcado de los datos no es instantáneo, sino que presenta un desfase temporal de dos o tres días.

En definitiva que a pesar de que la Administración tiene conocimiento de las altas emitidas por vía telemática, las deficiencias en el funcionamiento de la aplicación, o la

inadecuación de la misma para resolver las necesidades de funcionamiento de la unidad, son las que originan la exigencia al interesado de aporte de una documentación a la que en absoluto viene obligado. Y es que en el mismo informe reconocen que la solución de la falta de sincronización de las aplicaciones informáticas de las bases de datos de usuarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía y la específica de la UVMI reduciría o eliminaría la exigencia de remisión de documentos al administrado.

Además de resultar contraria a derecho, la exigencia documental que estamos considerando tampoco se justifica en evitar un perjuicio al ciudadano, puesto que no podemos olvidar que la remisión del parte de alta se exige cuando dicha situación de alta ya existe, puesto que se ha decretado por el médico de atención primaria, luego una posterior decretación del alta por incomparecencia en nada perjudica al ciudadano.

Todo lo anterior aparte de exigir una determinada forma (correo o fax) y lugar de envío de la documentación que tampoco tiene respaldo normativo, y que en todo caso podría resultar recomendada pero nunca impuesta.

En definitiva que el modo de proceder de la UVMI en este caso, y por extensión con carácter general en los supuestos similares al que venimos analizando, entraña un absoluto apartamiento de normas procedimentales de general aplicación en los procedimientos que tramitan, establecidas en garantía de los derechos de los ciudadanos, y lejos de justificarse en el beneficio de los mismos, se sustenta en su propia comodidad organizativa, y en la inoperancia de los sistemas establecidos, haciendo recaer sobre aquellos cargas que no le corresponden.

Teniendo en cuenta lo expuesto esta Institución ha decidido formular a la Delegación Provincial de Salud **Recordatorio** de deberes legales (arts. 59.1, 35 f) 38.4 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común y arts. 5 y 84.3 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía), así como la siguiente Recomendación:

“Que en los procedimientos de gestión y control de los procesos de incapacidad temporal que se tramitan por la Unidad de Valoración Médica de Incapacidades, se notifiquen las citaciones para comparecencia a efectos de revisión de los ciudadanos que se encuentren en situación de baja médica por medios que permitan acreditar la recepción, así como que se elimine la obligación del ciudadano que al recibir la citación anteriormente indicada ya se encuentre de alta, de remitir por correo o fax dicho documento a la citada unidad, tomando conocimiento de dicha situación por medios de comunicación administrativa interna, en tanto que se trata de información que ya obra en poder de la Administración”.

Por la citada Delegación se contesta que lo recomendado excede de su ámbito de competencias (al implicar cambios en las aplicaciones informáticas –SIGILUM–), trasladándola a los servicios centrales de la Consejería, matizando que, no obstante, se están llevando a cabo ensayos/pruebas en la gestión de la incapacidad temporal en distintos centros de la capital, proyecto pilotado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (programa IT-21), que sin duda redundarán en la mejora que postula esta Institución.

2. 1. 6. Derechos de los usuarios.

Queremos destacar en este apartado un supuesto relacionado con el derecho a la información sanitaria por parte de los usuarios de los servicios públicos sanitarios, en concreto sobre el pronóstico de una enfermedad.

Así en el expediente de **queja 12/54** el interesado ponía de manifiesto diversas denuncias relacionadas con el proceso asistencial de su padre en el centro hospitalario, las cuales cifraba fundamentalmente en la demora que presidió las distintas actuaciones sanitarias, y fundamentalmente la intervención quirúrgica de RTU; la desinformación sobre el pronóstico de la enfermedad, concretada en los resultados del TAC practicado para el estadiaje de la misma; y la desatención por parte del personal facultativo durante el ingreso hospitalario en el último periodo de su enfermedad.

El relato de los hechos que nos trasladaba el interesado era muy minucioso, cuyos aspectos esenciales resultaban completados con la información suministrada en los informes administrativos requeridos al hospital, especialmente en lo que afectaba al itinerario cronológico de la asistencia.

El mismo comienza para el interesado el 11 de Agosto de 2011, fecha en la que su padre fue diagnosticado de un tumor en la vejiga en consulta privada. Con carácter previo (Junio) había acudido a consulta de su médico de atención primaria, que cursó solicitud para consulta de asistencia especializada, aunque desconocemos la fecha para la que se fijó esta última, y a la vista del diagnóstico privado suponemos que no se llegó a realizar.

El paciente ese día fue remitido a consultas externas de urología del centro de diagnóstico a fin de ser incluido en lista de espera quirúrgica preferente para resección transuretral vesical (RTU), indicándose con igual criterio de preferencia la realización de estudio preoperatorio.

Dicho estudio se llevó a cabo el 12 de Septiembre siguiente, y la intervención el 27 del mismo mes, siendo dado de alta dos días después.

El 10 de Octubre tuvo lugar la cita en consultas externas, tras la recepción de los resultados de anatomía patológica, indicándose entonces la realización de una cistectomía radical, prescribiéndose nuevo estudio preoperatorio y TAC de estadiaje, los cuales se llevaron a cabo respectivamente los días 26 y 27 de Octubre.

El 4 de Noviembre el paciente acudió al servicio de urgencias, y quedó ingresado, practicándose la intervención de prostatocistectomía radical con derivación cutánea bilateral el 11 del mismo mes. El 22 siguiente fue dado de alta y regresó al domicilio, donde comenzó a padecer dolores que a la familia resultaban inexplicables, hasta que el 1 de Diciembre se vio obligado a acudir al servicio de urgencias de ese centro, donde la practicaron radiografías de cadera y pierna, que evidenciaron la presencia de metástasis en ambas localizaciones.

El día 4 de Diciembre tuvo que acudir de nuevo a urgencias ante el mal estado que presentaba, quedando desde entonces ingresado, acudiendo el 15 de este mes el interesado a consulta de recogida de resultados, y produciéndose los días 25 y 26 un episodio de desatención en opinión del interesado, que requirió en diversas ocasiones la

presencia del urólogo a fin de recolocar uno de los tutores uretrales que se había salido, acaeciendo el fallecimiento el 29 de Diciembre.

A lo largo de los diversos escritos que el interesado nos ha remitido, se cuestiona en numerosas ocasiones sobre el tiempo que se invierte para las distintas actuaciones. Así en su escrito inicial refiere que desde el diagnóstico del tumor hasta que se realiza el estudio preanestésico y el TAC previos a la intervención pasan dos meses y medio, contabilizándose cuatro desde que el médico de atención primaria solicitó consulta de especialidad por presencia de sangre en la orina. En este mismo sentido se pregunta por qué pasa un mes y medio desde el diagnóstico del tumor hasta la primera intervención, o por qué su padre pasa tres meses orinando sangre hasta entonces. Le albergan dudas de lo que hubiera sucedido si la RTU se hubiera practicado antes, planteándose si se podía haber evitado el desarrollo de las metástasis, pues por entonces el paciente podía andar bien y sin dolor. Por eso no se conforma con la explicación ofrecida por ese hospital en la respuesta a sus reclamaciones, garantizando el acortamiento de los plazos lo máximo posible según lo que permite la dinámica de atención a procesos preferentes.

Por otro lado el interesado refiere que en la cita del 10 de Octubre para la recogida de resultados tras la práctica de la RTU, el facultativo les explicó levemente la patología, prescribiendo una intervención de extirpación de la vejiga, y les advirtió que la operación era delicada, pero también les aseguró que después el paciente haría vida normal, aunque habría de portar siempre las bolsas de orina.

Asegura el interesado que del TAC practicado el 27 de Octubre nunca fueron oficialmente informados, y que desconocían el alcance de la enfermedad de su padre, significativamente la presencia de metástasis óseas, hasta que se les reveló este dato por la facultativo que le atendió en urgencias el día 1 de Diciembre. Y es que tras la realización de la segunda intervención el interesado afirma que no se les dio más información que la que figura en el informe de alta.

En este estado de cosas el interesado se pregunta cómo es posible que se enteraran del escaso pronóstico de vida de su padre, solamente unos pocos días antes de que falleciera, y se lamenta de que tuvieran que exigir los informes del TAC y de anatomía patológica, cuando deberían haber sido llamados para ofrecerles esa información.

En tercer lugar por último el interesado alude a un episodio asistencial concreto que se produce por la salida de uno de los conductos de derivación de la orina, encontrándose con que los llamamientos efectuados para que acudiera un urólogo a recolocarlo no fueron atendidos hasta pasados dos días.

Por su parte el hospital, aparte de dejar sentado que ha dado respuesta a las reclamaciones del interesado, y que había promovido una reunión personal de aquél con la Dirección Médica, la cual se llevó a cabo en Abril de 2012; manifestaba que las pruebas y actuaciones terapéuticas realizadas al paciente fueron las indicadas para su cuadro clínico, sin que se hubieran producido retrasos en la práctica de las mismas que influyeran negativamente en la evolución del proceso, o en el resultado final del mismo.

También nos comunicaba que el paciente fue informado del TAC de estadiaje realizado el 27 de Octubre, así como que el cambio de tutores uretrales es una técnica de enfermería que solo la realiza el personal médico cuando hay complicaciones.

1.- En cuanto a la demora en la práctica de las distintas actuaciones asistenciales.

En este punto el interesado resaltaba fundamentalmente el tiempo que transcurre entre el diagnóstico (mediados de agosto), y la realización de la RTU (finales de septiembre), y por consiguiente también el que preside la intervención quirúrgica de cistectomía (mediados de Noviembre).

No podemos olvidar que cuando nos enfrentamos a posibles deficiencias asistenciales en relación con procesos cancerígenos, dada la importancia que juega en los mismos el factor tiempo, normalmente se trata de valorar si han existido retrasos significativos en el diagnóstico o el tratamiento, sea este quirúrgico o de otro tipo.

Puesto que desconocemos cuáles son los tiempos adecuados que señalan el límite de lo razonable, generalmente buscamos parámetros establecidos que nos permitan realizar esta comparación. Para ello últimamente venimos recurriendo a los plazos que como indicadores de calidad se perfilan en los procesos asistenciales integrados, en cuanto que objetivos idóneos a alcanzar con la implantación de aquéllos.

Estos procesos habitualmente diseñan un camino para el diagnóstico e instauración del tratamiento con indicación de pautas y límites temporales para los mismos. La cuestión es que el proceso asistencial integrado relativo al cáncer de vejiga no se ha elaborado, por lo que hemos de descartar en el análisis este medio que tan útil nos ha sido en otras ocasiones.

A fin de conocer las etapas que habrían de integrar el proceso asistencial en este caso, hemos acudido por tanto a las guías de práctica clínica para el diagnóstico y tratamiento de la enfermedad. Así nos encontramos con que las mismas dictaminan, ante la aparición de síntomas como el que detecta el paciente (hematuria), en primer lugar un examen clínico o exploración física, estudios de imagen (urografía o ecografía), a los que deben seguir la citoscopia, que permite inspeccionar el interior de la vejiga y la toma de biopsia, y después la resección transuretral, que en el caso de tumores invasores permite un diagnóstico anatomopatológico correcto por la inclusión de músculo en las biopsias, así como estudios de imagen para estadificar los tumores confirmados.

La cistectomía es el tratamiento de referencia del cáncer de vejiga con invasión muscular localizado, la cual supone la extirpación de la vejiga y los órganos adyacentes, a la que se añade la derivación urinaria, para la que existen diversas opciones.

Teniendo en cuenta estos datos, y haciendo el ejercicio de comparación al que nos referimos, aunque solamente sea en lo relativo al contenido de la atención sanitaria, concluíamos que el paciente fue sometido a las técnicas de diagnóstico y tratamiento previstas en las guías de práctica clínica en vigor.

Ciertamente este aspecto no era por el interesado, el cual vino a poner el acento exclusivamente en el tiempo transcurrido entre las distintas actuaciones, por considerar que resultó excesivo y que pudo tener incidencia en el desarrollo de la enfermedad.

En ausencia de las pautas que se establecen en los procesos asistenciales integrados, y dado que las guías de práctica clínica tampoco contienen expresas referencias temporales, las únicas pautas con las que contabamos son las que escasamente se contemplan en los compromisos adquiridos por la Administración Sanitaria en el Plan Integral de Oncología de Andalucía.

De esta manera se contempla como compromiso general con la ciudadanía el de mejorar la gestión de los tiempos de espera y en concreto se establece que desde que exista la sospecha de cáncer comenzarán las pruebas diagnósticas confirmatorias en el

plazo de dos semanas, mientras que los tratamientos de cirugía y radioterapia no se demorarán más de cuatro semanas desde que se haya tomado la decisión.

El primer plazo en este caso resulta difícil evaluarlo puesto que la sospecha diagnóstica se aparta del itinerario que debería haber seguido el paciente en el ámbito del sistema sanitario público, al residenciarse aquella en el ámbito de una consulta privada. Por lo que sabemos el paciente acudió a consulta del médico de atención primaria, pero ignoramos cuándo se fijó la consulta de especializada, y si finalmente acudió a la misma. En relato de los hechos que realizan ambas partes existe discrepancia sobre la fecha del diagnóstico, aunque los informes del hospital permiten clarificar la misma, pues si bien al parecer la consulta tuvo lugar el 11 de Agosto, fue al día siguiente cuando se practicó la citoscopia, y se envió al paciente a consulta de urología para inclusión en lista de espera quirúrgica.

Considerando la citoscopia como el primer paso tendente a la confirmación de la enfermedad, no podemos valorar si se respeta el límite de las dos semanas más arriba referido, puesto que consideramos que el mismo habría de medirse desde la consulta de asistencia especializada, respecto de la que ya hemos manifestado nuestra ignorancia. En todo caso desde la consulta en el ámbito sanitario privado exclusivamente transcurrió un día.

Por lo que hace al segundo de los plazos considerados, pensamos que el mismo habría de contarse desde la consulta de recogida de resultados del 10 de Octubre de 2011, que es cuando el especialista indica la práctica de la cistectomía, por lo que efectuada esta última justo un mes después (el 11 de Noviembre de 2011), no podemos entender que se haya infringido el mismo.

Ante todo es preciso tener en cuenta que el proceso asistencial no se desarrolla en un acto único, sino que se despliega en una serie de actuaciones encaminadas a un fin, las cuales entrañan la suma de los tiempos que se hacen precisos para llevar a cabo cada una de ellas. Lamentablemente el diagnóstico inicial en este tipo de procesos, por mucho que revele, resulta insuficiente para decidir el tratamiento a aplicar, el cual requiere de otro conjunto de actuaciones que deben ayudar en este cometido.

Desde la práctica de la citoscopia el 12 de Agosto, hasta la de la RTU el 27 de Septiembre, se debe intercalar la realización del estudio preoperatorio, que tuvo lugar el 12 de Septiembre, computándose en total un período en torno al mes y medio, y la intervención de cistectomía se práctica justo un mes después, concluyéndose por esta Institución que dichos plazos no pueden entenderse excesivos en el seno de una organización sanitaria como la que consideramos, donde imperan los principios de universalidad y gratuidad.

Lo anteriormente expuesto no obsta a que manifestáramos nuestra empatía con la postura del interesado, pues la misma se proyecta desde la óptica de familiar muy directo de un paciente afectado por un proceso cancerígeno. En esta tesitura tampoco nos resultaba extraño el cuestionamiento que se realiza sobre la incidencia del tiempo invertido en el diagnóstico definitivo, en cuanto a la incidencia de la enfermedad. Evidentemente desde el punto de vista técnico no podemos pronunciarnos sobre esta cuestión, pero llamábamos la atención en la configuración que realiza el Plan Integral de Oncología de Andalucía 2007-2012, de un modelo de atención centrado en la persona, que garantice una asistencia de elevada calidad científica y técnica, pero también humana, por lo que aún en el caso de que los tiempos invertidos en el proceso de diagnóstico y la instauración del tratamiento no repercutan en el estadio de la enfermedad ni en el pronóstico de la misma, por nuestra parte hacíamos hincapié en que la premura en el tratamiento sí tiene efectos

positivos, al menos sobre el estado anímico del paciente, y por lo tanto se inserta en el ámbito de la humanización que el Plan también contempla.

2.- Sobre la falta de información respecto del pronóstico de la enfermedad.

Contemplamos en este epígrafe las consideraciones relacionadas con la denuncia del interesado por el déficit de información, que calificaba de muy grave, ceñido a los resultados del TAC practicado el 27 de Octubre de 2011, de lo cuales solo llegaron a tener conocimiento por la comparecencia del paciente en el servicio de urgencias hospitalario del 1 de Diciembre de 2011, y tras la práctica de radiografías en el mismo, y la información suministrada por la médico de guardia.

Por su parte el centro hospitalario se ratifica en el informe previo de la unidad de gestión clínica señalando que *“el paciente había sido informado del TAC de estadiaje realizado el día 27 de Octubre de 2011”*, pero no dice ni cuándo ni cómo. En el primer informe no se contiene ningún pronunciamiento al respecto, y solamente en algunas de las declaraciones que se acompañan de los facultativos intervinientes encontramos algunas alusiones a este tema.

Así en el informe de uno de los urólogos que intervino al paciente se refleja que tras la cistectomía se dio a la familia información detallada del tipo de intervención realizada, no pudiendo hablar de pronóstico hasta conocer el informe anatomopatológico de la pieza extraída. Por otro lado también refiere que respondió a todos los cuestionamientos realizados por los familiares el 5 de Diciembre.

En el documento con la respuesta de otro de los profesionales sanitarios que intervinieron en el proceso, se contempla que a todos los pacientes se les informa de los riesgos de morir durante o en el proceso postoperatorio, y que a todos los pacientes se les practica TAC toracoabdominopélvico para conocer antes de la intervención el estado del paciente a nivel de afectación locoregional y a distancia del órgano afectado.

Por su parte el interesado alegaba que cuando les informaron del resultado del TAC ya era demasiado tarde y fue debido a que ante el estado agónico que presentaba el paciente, lo solicitó al director de la unidad de gestión clínica de urología, el cual se lo entregó de forma extraoficial el día 16 de Diciembre.

Ciertamente el pronóstico puede venir fijado por el estudio anatomopatológico de la pieza extraída, cuyos resultados suponemos que son los que habrían de comunicarse en la consulta a la que acudió el interesado el 13 de Diciembre, cuando su padre ya estaba ingresado. Pero la verdad es que, aún desconociendo cuando se obtuvieron esos resultados, ya existían elementos muy significativos en orden a dicho pronóstico de la enfermedad a la fecha de la intervención, lo que nos permitía concluir que los mismos no fueron comunicados al paciente ni a la familia, ni antes, ni inmediatamente después de aquella.

Así ya como resultado de la RTU se sabía que se trataba de un cáncer de vejiga muscular infiltrante, y por medio del TAC se conocía que existían afectaciones metastásicas en cadera y fémur izquierdo, lo que evidentemente ensombrecía el pronóstico sobremano. Debemos pensar que los datos antes mencionados se poseían al tiempo de la intervención, pues como hemos visto uno de los facultativos refiere que la misión del TAC era conocer la afectación locoregional y a distancia antes de aquella.

El interesado apuntaba que cuando preguntó a uno de los facultativos por los resultados del TAC, el mismo le comentó por teléfono que no veía metástasis y que estaba

centrado en la vejiga, lo que unido a las manifestaciones del médico que les atendió en la consulta de recogida de resultados del día 11 de Octubre, en cuanto a la posibilidad de realización de vida normal tras la intervención quirúrgica de cistectomía, les llevó a pensar que esta última tenía naturaleza curativa. Es más al comenzar a quejarse de la cadera y muslo izquierdo tras la intervención, es uno de los facultativos el que en su propia consulta atribuye el dolor a la postura en la que permaneció en la mesa del quirófano, recetándole unos medicamentos para afrontar el mismo.

La comunicación a la familia de la información con que se contaba al momento de la intervención, quizás les podía haber evitado la extrañeza por los aludidos dolores de gran intensidad que padeció el interesado en el postoperatorio, localizados en cadera y muslo; o al saber de antemano que no volvería a andar, no hubieran intentado que lo hiciera; o a lo mejor habrían acudido más rápidamente a buscar ayuda terapéutica frente al dolor, y sobre todo no habrían padecido el fuerte impacto emocional que supuso enterarse del auténtico alcance de la enfermedad en la visita a urgencias.

Por nuestra parte distinguimos que el derecho a la información se concibe de una manera independiente al consentimiento informado, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de la salud de un paciente, con un contenido mínimo que integra la finalidad y naturaleza de cada intervención, sus riesgos y sus consecuencias. Debe proporcionarse de manera clara y adaptada a las circunstancias del paciente, así como adecuada, ampliando o reduciendo su contenido, a los deseos de este último y sus familiares.

Por eso tras la valoración de todo lo actuado concluíamos que dicha información no se había producido en el proceso asistencial del paciente, pues incluso probablemente el dato relativo al resultado del TAC estaba previsto proporcionarlo en un momento posterior, pero parece claro que la información proporcionada ha sido deficitaria, al menos en cuanto al momento temporal para ofrecerla, al tiempo que no ha revestido la claridad necesaria para hacer comprensible al paciente y sus familiares cuál era su real estado de salud, pues de hecho se generaron para estos últimos unas expectativas en torno a la evolución de la enfermedad que no se correspondían con el verdadero estado de aquel.

3.- Sobre la atención proporcionada durante el ingreso hospitalario.

Ciñe la cuestión el interesado a la asistencia sanitaria proporcionada los días 25 y 26 de Diciembre, cuando tras salirse uno de los conductos de derivación cutánea de la orina, el primero de los días referidos avisaron para que se llamara al urólogo a fin de que se recolocara el mismo, requerimiento que tuvo que ser reiterado al día siguiente ante la falta de atención a aquel, y que al final fue cumplimentado por profesionales de enfermería.

En el informe hospitalario se expone que uno de los facultativos intervinientes valoraba el cambio de los tutores uretrales como una maniobra que se lleva a cabo habitualmente por enfermeros, salvo que la presencia de complicaciones haga necesaria la actuación del facultativo.

Por nuestra parte no se discutía esta afirmación, pero no se aportaban justificaciones respecto del retraso para la práctica de esta operación, y fundamentalmente resaltábamos que las manifestaciones de las enfermeras que finalmente la realizaron, poniendo de manifiesto que esta tarea no era de su competencia, o las atribuidas por el interesado al médico de guardia, en orden a que no se llamara al urólogo, indicándose en su caso que le dijeran a la familia que no estaba; y sobre las que el hospital no se pronunciaba, no contribuyeron precisamente a clarificar la situación, generando en el interesado y el resto de los familiares un sentimiento de desatención.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andalúz, se formula a la Dirección gerencia del hospital el siguiente **Recordatorio** de deberes legales (art. 4 de la Ley 41/2002, de 14 de Noviembre) así a la Dirección Gerencia la siguiente **Recomendación**:

“Que se adopten las medidas oportunas para cumplimentar satisfactoriamente el derecho a la información asistencial de los pacientes oncológicos y sus familiares, a fin de que se proporcione toda la información relevante para el estado de salud de los mismos en el momento temporal adecuado.

Que con independencia del nivel de desarrollo de la enfermedad, se promueva la humanización de la asistencia a los pacientes oncológicos, flexibilizando los procesos y protocolos al fin de comunicarles el diagnóstico con celeridad.

Que se adopten las actuaciones oportunas para que se ajusten los plazos para el diagnóstico y tratamiento del cáncer de vejiga, en tanto se decide sobre la elaboración de un proceso asistencial integrado relativo al mismo”.

Dichas recomendaciones están pendientes de contestación por la citada Dirección Gerencia al cierre del presente informe.

2. 1. 7. Copago farmacéutico.

Como quiera que el 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, ha venido a establecer un nuevo sistema de aportación de los beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria (la que se dispensa a través de las oficinas de farmacia), desde que ha iniciado su aplicación, generó numerosas consultas ante esta Institución, circunstancia que motivó a que diéramos publicidad en la pagina web de esta Institución un comunicado relativo al mismo en el que detallábamos las novedades de la nueva regulación.

En la mayoría de los casos los ciudadanos están mostrando un elevado nivel de desinformación, que no está siendo resuelto por los interlocutores a los que se están dirigiendo. En otros empiezan a plantear los primeros desajustes en la aplicación de la norma, relacionados fundamentalmente con adscripciones erróneas a los distintos grupos de renta, en función de los cuales se determina el porcentaje de participación en el precio del medicamento.

A) Porcentaje de aportación del usuario aplicable al PVP de los medicamentos:

	Activos	Pensionistas
Renta < 18.000 €/año	40%	10% con un límite de 8 €/mes
Renta > 18.000 €/año e < 100.000 €/año	50%	10% con un límite de 18 €/mes
Renta > 100.000 €/año	60%	60% con un límite de 60 €/mes

B) Aportación reducida:

10% en los medicamentos pertenecientes a los grupos ATC de aportación reducida con una aportación máxima de 4,13 € por envase (revisable anualmente).

C) Exentos de aportación:

- Afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contenidos en su normativa reguladora
- Perceptoras de rentas de integración social
- Personas preceptoras de pensiones no contributivas
- Parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación
- Personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.

La propia Ley del medicamento de 2006 (tras su reforma por el citado Real Decreto-ley) prevé el reembolso a los pensionistas de la seguridad social y a sus beneficiarios, de las cuantías por ellos aportadas en concepto de prestación farmacéutica ambulatoria, que superen límites mensuales de 8, 18 o 60 euros, según el nivel de renta aplicable en cada caso.

Por Acuerdo del Consejo Interterritorial del SNS, de fecha 27 de Junio de 2012, se aprobó un procedimiento común de reembolso de estas cuantías mediante el ingreso automático por cada Servicio de Salud en la cuenta bancaria en la que esté domiciliada la pensión del titular pensionista o bien, en su caso, a instancia del propio interesado.

Para el cálculo de las cantidades a reembolsar, en tanto no esté definitivamente implantada la dispensación mediante receta electrónica, se tendrá en cuenta el registro de facturación mensual de recetas que realizan los colegios oficiales de farmacéuticos. La determinación del tope máximo de aportación que corresponde a cada usuario es competencia del INSS de acuerdo con los datos de renta facilitados por la Agencia Tributaria.

La norma prevé un procedimiento para el reintegro de lo que los pensionistas paguen en exceso por sus medicamentos respecto del tope mensual fijado en función de su nivel de renta, aunque sobre este particular la Administración Sanitaria Andaluza anuncia que en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma se ha articulado un sistema que impedirá que abonen mensualmente más que el tope que les corresponde, no viéndose obligados a adelantar dinero y a solicitar su devolución con posterioridad.

2. 1. 8. Centros.

Tras la publicación, en Diciembre de 2007, de la Ley de Farmacia de Andalucía, en base a la cual se convocó el actual concurso de apertura de 312 nuevas farmacias, estando previsto que a finales de 2010 hubiera finalizado el mismo. Los criterios que se tuvieron en cuenta por parte de la Consejería fueron la densidad demográfica, las características geográficas y la dispersión de la población, además de factores socioeconómicos y sanitarios, con el objetivo de garantizar unas adecuadas condiciones de accesibilidad en la asistencia farmacéutica para la ciudadanía.

La circunstancia de que una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 8 de Octubre de 2012 anulara determinados preceptos de la Orden de convocatoria de 8 de Abril de 2.010: los artículos 4.4 (que vedaba el concurso a los mayores de 65 años), 4.5 (sobre la obligación de los cotitulares de participar conjuntamente) y 7.3 (que incrementa un 10% la puntuación a los desempleados), conllevó que se presentaran distintas quejas manifestando su opinión sobre la continuidad o paralización de dicha convocatoria, que afecta a un número muy considerable de oficinas de farmacia en Andalucía (374 nuevas oficinas) que desde su inicio estuvo unido a una alta litigiosidad.

Se da la circunstancia de que la Consejería inició en Septiembre de 2012 la apertura de su tercera y última fase de este concurso público para más de 60 boticas que habían quedado “*libres*” en las dos fases anteriores por haber sido sus titulares adjudicatarios de una nueva oficina.

En este último proceso aspiraban un total de casi 2.000 farmacéuticos que nunca han sido titulares de una farmacia y que lo solicitaron al convocarse el concurso, resultando perjudicados los adjudicatarios provisionales (313) de la primera fase.

Las nuevas farmacias suponen un incremento sustancial respecto al número actual existente (3.550 aproximadamente) y se distribuyen en las zonas identificadas como necesitadas de este recurso por ser espacios de crecimiento de grandes ciudades, zonas de costa que incrementan su población en periodos de vacaciones o para cubrir las necesidades de la población de pequeños núcleos.

Finalmente, por Resolución de 16 de Enero de 2013, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Farmacéutica, se da cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía a este respecto modificando diversas Resoluciones administrativas dictadas con anterioridad en el procedimiento administrativo del concurso público de adjudicación de oficinas de farmacia en las que se excluyeron solicitudes a las que se les aplicaron los artículos 4.4 y 4.5 de la Orden de convocatoria que han sido declarados nulos. Asimismo, deben ser modificadas las Resoluciones de aprobación de puntuaciones definitivas que aplican el incremento de puntuación por razón de desempleo previsto en el artículo 7.3 que también ha sido declarado nulo (dicha resolución va refiere exclusivamente a las solicitudes que se encuentran en las situaciones señaladas, sin perjuicio de las resoluciones que se dicten con respecto a las nuevas solicitudes presentadas al amparo de la Orden de 12 de Diciembre de 2012 (en la que se recogen los efectos derivados de las citadas sentencias).

Así pues se modifica la Resolución de Marzo de 2011, por la que se aprueba la lista definitiva de personas admitidas y excluidas y puntuación provisional correspondiente al concurso público, declarando admitidas, en las fases y cupos señalados, las solicitudes que fueron excluidas en aplicación de los artículos 4.4 o 4.5 de la Orden, declarando a la par admitidas, en las fases y cupos señalados, las solicitudes que fueron excluidas por incumplimiento del requisito de edad de la persona solicitante mediante resoluciones individuales, así como modificando las resoluciones que declaran aprobadas listas de puntuaciones definitivas en 2011 y 2012, en el sentido de minorar las puntuaciones definitivas de las solicitudes, a las que en su día se les aplicó el incremento por desempleo previsto en el artículo 7.3 de la Orden de convocatoria.

2. 2. Consumo.

Una característica destaca en la quejas relativas a las denuncias planteadas por los ciudadanos en materia de consumo y es el continuo peregrinaje administrativo (y a la postre demoras en la tramitación cuando no fallida actuación sancionadora), como consecuencia de la intervención de dos Administraciones territoriales competentes, la Administración local y la autonómica.

En el caso que aquí destacamos se añade la intervención de dos departamentos autonómicos, el de consumo y el de turismo como consecuencia de ir referida la denuncia a una agencia turística de viajes organizados, como es el caso planteado en el expediente de **queja 11/5127** en la que el interesado nos daba cuenta de su disconformidad con las actuaciones practicadas a raíz de la formulación de una reclamación en materia de consumo contra una agencia y una compañía de viajes, por incidencias en el transcurso de un viaje contratado.

En este sentido nos dice que planteó reclamación frente a dicha entidad así como frente a la Administración de Consumo, obteniendo como respuesta que el tema suscitado no era de su competencia, razón por la cual habían derivado el asunto a otra Consejería (de Turismo).

Mostraba el interesado su sorpresa porque transcurrido un año desde entonces, le notificaron el archivo de las actuaciones, puesto que a pesar de considerar que los hechos denunciados podían ser constitutivos de infracción grave conforme a la normativa de turismo, la misma había prescrito.

Manifestaba entonces su incompreensión el interesado refiriendo textualmente: *“considero que las Consejerías forman parte todas de la Junta de Andalucía, y que al darle entrada a un documento en fecha en una de ellas, debe estimarse que la reclamación está en fecha, dependiendo de ellos el traslado del expediente a la Consejería o unidad competente para resolver”*.

Admitida a trámite la queja y recabado el correspondiente informe, la Delegación de Salud (competente en materia de consumo) nos refería que el interesado planteó la reclamación ante la OMIC de su Ayuntamiento (Septiembre de 2010), que tras la correspondiente actuación ante la agencia y compañía de viajes, al considerar que de los hechos se podía derivar una infracción en materia de consumo, remitió la documentación a la Administración Autonómica en Noviembre de 2010, la cual tuvo entrada en el registro auxiliar de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en Marzo de 2011.

De esta manera en Abril de 2011 se realizó informe-propuesta por la Inspección de Consumo para la incoación de expediente sancionador, por estimar que podía existir infracción en materia de consumo (introducción de cláusulas abusivas en los contratos formulados con los consumidores) a la par que se proponía la inhibición parcial a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte, remitiéndose el expediente a esta para la tramitación correspondiente por posible infracción en el ámbito de su competencia, y de acuerdo a lo establecido en el art. 165 del Texto Refundido de la Ley para la Defensa de los consumidores y usuarios (Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de Noviembre).

No obstante, por el Servicio de Consumo de la Delegación de Salud se acordó no iniciar procedimiento sancionador por no apreciar carácter abusivo en la cláusula del contrato que se había propuesto, ni en ninguna otra.

Por su parte la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte nos comunicó que la mencionada denuncia se recepcionó, procedente del Servicio de Consumo

de esa Delegación Provincial, acordándose incoar actuaciones previas que permitieran decidir sobre el inicio de expediente sancionador.

En este punto se indica que tras un examen preliminar de los hechos se concluyó que aunque se hubiera podido probar la comisión de una infracción tipificada en la normativa turística de Andalucía con carácter grave, puesto que desde que ocurrieron los hechos habían transcurrido más de nueve meses, que es el plazo establecido para la prescripción de las infracciones graves en la normativa antes referida, no quedaba otra opción que decretar el archivo de las actuaciones.

A la vista de lo expuesto comprobamos que la reclamación del interesado ha sido tramitada por tres instancias administrativas, a saber, la OMIC del Ayuntamiento de Jerez, el Servicio de Consumo de la Delegación Provincial de Salud, y la Delegación Provincial de Turismo, Comercio, y Deporte.

Sin perjuicio de otras consideraciones lo cierto es que tras analizar el iter procedimental antes descrito hay dos aspectos que nos llaman poderosamente la atención, y que sin duda inciden en la situación descrita. Así por un lado nos encontramos que la remisión del expediente desde la OMIC municipal a la Administración Autonómica, por conducto del registro auxiliar de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en dicha ciudad, necesita de un período de tiempo cercano a los cuatro meses. Nada se explica sobre este particular, de manera que desconocemos a qué se debe esta demora, si la misma resulta achacable al servicio de correos o a otras circunstancias.

Pero es que por otro lado, tras la realización de actuaciones inspectoras en el Servicio de Consumo, y a la vista de su informe propuesta, son precisos casi otros cuatro meses para que se remita el expediente tanto a la sección de procedimientos integrada en el mismo servicio, como a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio, y Deporte (de abril a agosto). El informe administrativo vuelve a estar huérfano de justificaciones en este caso, no pudiendo obviar en este punto esa Delegación su propia responsabilidad, pues su falta de diligencia ha impedido el ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Organismo competente, o al menos el estudio del asunto para la decisión sobre este punto.

El Decreto 72/2008 prevé para las hojas de reclamaciones en las que se denuncien hechos susceptibles de ser calificados como infracción administrativa, que junto al procedimiento que tenga por objeto satisfacer, si procede, las pretensiones de la parte reclamante o tomar razón de la queja expresada, se instruya el correspondiente procedimiento sancionador, que se incoará de oficio, si procede, a la vista de la denuncia formulada.

En definitiva, que las tramitaciones que se derivan de las reclamaciones que incorporan denuncias no son sucesivas, sino simultáneas, y que no hay nada que justifique la tardanza en la traslación del expediente a la sección del mismo servicio que se encarga de tramitar los procedimientos sancionadores, así como en hacer lo propio con el envío del expediente a la Delegación de Turismo, Comercio y Deporte, teniendo en cuenta que la propuesta de inhibición parcial a favor de la misma data de la misma fecha que el informe-propuesta para expediente sancionador en materia de consumo.

Los principios inspiradores de las relaciones entre los órganos de las Administraciones Públicas se establecen en la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común; así como en la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. En

ambos casos se mencionan los de eficacia, coordinación, y eficiencia, así como en la segunda ley mencionada, del de buena administración.

Específicamente el art. 18 de la Ley 30/92 antes referida, alude al ejercicio de la competencias propias y a la coordinación con las que pudieran corresponder a otros órganos de la propia u otras Administraciones, invocando para ello los principios de respeto del ejercicio de las competencias propias de otros órganos, ponderación de la totalidad de intereses implicados, facilitar a los otros órganos la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, y prestar la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el ejercicio eficaz de sus competencias.

En definitiva queda de manifiesto que la coordinación no ha imperado precisamente en el caso que consideramos, obstaculizando a la Delegación de Turismo, Comercio y Deporte el ejercicio de sus propias competencias, en detrimento de la eficacia que debe presidir toda la actuación administrativa y de las expectativas del particular-denunciante.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andalúz, se formula a la Delegación Provincial de Salud en Cádiz el siguiente **Recordatorio** de deberes legales, vulnerados por la actuación administrativa, en relación con los siguientes preceptos:

- De la Ley 30/92, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: arts. 3. 1 y 2 ; y art. 18.

- De la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía: art. 3, a) y e).

Un caso singular se nos presenta en el expediente de **queja 11/4878** en el que la interesada nos daba cuenta del conflicto que mantenía con la persona que ejercía como administrador de fincas en la comunidad de propietarios a la que pertenece, y que motivó la presentación de una reclamación ante la oficina municipal de información al consumidor (OMIC), en la que aludía al requerimiento de información realizado a dicho profesional en cuanto a un tema de incremento de cuotas, el cual la interesada estimaba que no resultó satisfecho; la solicitud realizada del libro de reclamaciones, que fue denegada alegando la innecesariedad de contar con el mismo en el ejercicio de la actividad reseñada (lo que no evitó que el denunciado acudiera personalmente a recoger uno en las dependencias municipales el mismo día del incidente); el incumplimiento del plazo establecido para resolver la reclamación, y la disconformidad con el contenido de la respuesta ulteriormente recibida.

El informe recibido del Ayuntamiento relataba la personación de la interesada en la OMIC, donde se dice que se le informó de las obligaciones que la normativa sobre propiedad horizontal otorga al presidente, al administrador y al secretario de las comunidades de propietarios, así como de los derechos de los propietarios, instándola a ponerse en contacto con el presidente de la comunidad para que diera solución al problema, entendiéndose que la obligación del administrador de suministrar información y documentación, se refiere a la Junta de Propietarios, o representantes legales, especialmente al presidente. También se le informó de las actuaciones judiciales que cabían ante las conductas dolosas o culposas del administrador.

Por lo que se refiere a la mención de la falta de hojas de reclamaciones, se dice que se le aconsejó que acudiera a la policía local para interponer la denuncia correspondiente, al objeto de que pudieran dar fe de los hechos denunciados, ateniéndose a las instrucciones que en este sentido les había dado la Administración de Consumo de la Junta de Andalucía, sin que dicha denuncia se hubiere presentado, ni se hubiera requerido a los agentes de la policía local con este fin.

Finalmente la interesada presentó ante la Omic una reclamación oficial contra el administrador, que fue facilitada por el establecimiento, y tramitada conforme a la normativa en vigor, con notificación al reclamado, alegando este la puesta a disposición de la reclamante de la documentación requerida, y negando el resto de las acusaciones.

Esta contestación se remitió a la reclamante advirtiéndole de la posibilidad de acudir a la vía judicial si no estaba de acuerdo con su contenido, y ante la recepción de la solicitud de esta última interesando la continuidad del expediente a través de la vía del arbitraje, se procedió a remitir dicha solicitud a la Junta Arbitral de Consumo.

Por su parte la Diputación nos comunicó que el expediente de la interesada había tenido entrada en la Junta Arbitral de Consumo, pero que se le requirió para que presentara la solicitud de arbitraje en el modelo que se le enviaba, teniendo en cuenta además que desde el Ayuntamiento no se llegó a adjuntar la misma al escrito de remisión. En este punto el informe afirma que en el momento en que la solicitud de arbitraje se recibiera, se iniciaría el procedimiento arbitral.

Por su parte la Omic municipal refiere que el reclamado recogió el libro de reclamaciones del Ayuntamiento, y que no se habían pronunciado sobre esta cuestión por considerar que la interesada reclamaba por la negativa del administrador de fincas a mostrar la documentación pedida, sin que la reclamación supusiera igualmente una denuncia por no facilitar la hoja de reclamaciones. De la misma manera afirmaban que entendían que la queja presentaba versaba por el retraso de la Omic y la falta de información en la tramitación de la reclamación.

Pues bien traemos a colación el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas.

En el texto de la norma se distingue claramente entre queja, reclamación y denuncia, de manera que mientras la primera entraña una mera manifestación de desagrado efectuada por quien consume un bien o recibe un servicio; la segunda implica una insatisfacción en la atención de una solicitud de un bien o un servicio, que conlleva una pretensión de restitución, reparación o indemnización, rescisión de un contrato, anulación de una deuda o realización de una prestación; en tanto que la tercera consiste exclusivamente en la puesta en conocimiento de la Administración de la posible comisión de una infracción administrativa en materia de consumo.

Si analizamos con detenimiento el contenido de la hoja de reclamaciones que la interesada presentó ante la Omic del Ayuntamiento, como ya dijimos nos resulta imposible acceder al reflejado en formulario oficial.

Lo que ocurre es que al mismo se añade un escrito adjunto en el que la interesada, tras relatar lo sucedido en la oficina del administrador de fincas, refiere que se sintió mal atendida en todos los sentidos, por lo que volvió a entrar en el local para solicitar el libro de reclamaciones, a lo cual le contestaron manifestando la carencia del mismo,

considerando que la misma era común a todos los que ejercían la misma actividad profesional en la localidad.

Con posterioridad se dirigió al Ayuntamiento donde le informaron que dichos profesionales estaban obligados a tener dicho libro, comentando que, de hecho, uno de ellos acababa de retirar un ejemplar, resultando ser el reclamado en cuestión.

Es entonces cuando la interesada manifiesta expresamente que “*denuncia*” este hecho, solicitando la aplicación de la normativa que ahora consideramos, en concreto el art. 18, que contempla la obligación de disponer de libro de quejas y reclamaciones y de contestar a las mismas. Incluso más adelante alude a que el hecho de no tenerlo o no facilitarlo es sancionable, reflejando incluso el importe al que podía llegar la multa por este motivo.

En opinión de esta Institución, queda absolutamente clara la intención de la interesada de formular denuncia por esta cuestión, pues incluso utiliza expresamente el término denuncia, lo cual consideramos que no resulta en absoluto indispensable, pues como hemos visto, basta con poner en conocimiento de la Administración hechos susceptibles de constituir infracción administrativa, para que se entienda realizada la misma.

Sobre el carácter infractor de la carencia del libro de reclamaciones nos parece que no cabe duda, puesto que aparece tipificado en el apartado 8 del art. 71 de la Ley 13/2003, de 17 de Diciembre, de Defensa y Protección de los consumidores y usuarios de Andalucía: “no disponer de libro de hojas de quejas y reclamaciones oficiales, así como negarse o resistirse a suministrarlos a consumidores que lo soliciten u ocultar o alterar las reclamaciones realizadas por este medio”.

Nada impide por tanto al consumidor vehiculizar distintas opciones de las previstas en la norma en un mismo formulario, y en este sentido procedió la interesada en el caso que consideramos, pues junto a la reclamación por el defecto en la información ofrecida por el administrador de fincas, plantea una denuncia porque en el momento de solicitar la hoja de reclamaciones, aquel no disponía del libro oficial, y solo alcanzó a presentar la misma porque se hizo con él con posterioridad.

En esta tesitura, y por lo que atañe a la tramitación de la reclamación, no cabe realizar objeción alguna, dado que al parecer el reclamado contestó a la misma dentro de plazo, y la demora en la notificación de la respuesta a la interesada obedeció a un defecto en la práctica de la misma por error en la correcta consignación del domicilio.

A la vista de la discrepancia de la interesada con la respuesta recibida, la Omic le informó de la posibilidad de acudir a la vía judicial, remitiendo el expediente, aunque al parecer no la solicitud, a la Junta Arbitral de Consumo, para que diera trámite a su intención de someter el asunto al sistema arbitral de consumo.

No podemos decir lo mismo de la actuación de la Omic en relación con la denuncia, la cual ni siquiera reconoce. A este respecto el art. 15 del Decreto 78/2008 dictamina sobre la forma de proceder en relación con las hojas de quejas y reclamaciones que contienen denuncias.

En concreto refiere textualmente que «cuando en una hoja de quejas y reclamaciones se denuncien hechos susceptibles de ser calificados como infracción administrativa, junto al procedimiento que tendrá por objeto satisfacer, si procede, las pretensiones de la parte reclamante o tomar razón de la queja expresada, se instruirá el

correspondiente procedimiento sancionador, que se incoará de oficio, si procede, a la vista de la denuncia formulada».

En relación con dicho procedimiento sancionador el mismo precepto dictamina que la hoja de quejas y reclamaciones original se ha de remitir al órgano competente de la Entidad Local que haya asumido competencia sancionadora en materia de consumo, o en su defecto, a la Delegación Provincial de la Consejería competente en la materia.

La falta de denuncia en la policía local, constituirá un elemento que podrá incidir negativamente a la hora de probar la existencia del tipo infractor, pero que no puede obstaculizar la tramitación de la denuncia, sobre todo teniendo en cuenta que ese Ayuntamiento puede acreditar otros aspectos (cuándo fue retirado el libro por el reclamado) que también se refieren al mismo.

Si nos adentramos en el entramado normativo que contiene prescripciones relativas a la intervención de los municipios en defensa de los consumidores, nos encontramos en primer lugar con La Ley 13/2003, de 17 de Diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, que dedica a este aspecto su Título III, y refiere entre las competencias municipales las de inspección de consumo con el alcance máximo y facultades establecidas en la ley, y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio. Por su parte la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, ha venido a incluir entre las competencias propias de los municipios la de ordenación, planificación y gestión de la defensa de las personas consumidoras y usuarias, y en este sentido reproduce las que igualmente atribuye a estas Entidades Locales la Ley 7/85 de 2 de Abril, reguladora de las bases del régimen local. Así contempla dentro de aquella las de tramitación, análisis, mediación y arbitraje de las quejas, reclamaciones o denuncias que presenten las personas consumidoras; la constitución, gestión, organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial, la inspección de consumo y la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio en las condiciones establecidas en la normativa autonómica reguladora de la materia de consumo.

Concluimos por tanto afirmando que, si bien la Omic del Ayuntamiento ejerció las competencias que le correspondían en cuanto a la reclamación formulada por la interesada, se olvidó de las que también tiene atribuidas para con las denuncias de hechos constitutivos de infracción en materia de consumo, y ello con independencia de que esa Entidad Local no hubiera asumido la competencia sancionadora, lo que no le obsta para cumplir la obligación de remitir la denuncia al órgano competente de la Administración Autonómica.

Alude también el informe de la Omic a lo que consideraban el contenido de la queja formulada por la interesada en esta Institución, estimando que el mismo se refería exclusivamente al retraso en la actuación de aquella. En esta Institución somos conscientes de que nuestra labor fiscalizadora en materia de consumo, se ciñe exclusivamente a la actuación de la Administración competente, en orden a analizar el buen desarrollo de las actividades que tiene encomendadas en materia de protección de los consumidores. Por eso desde el momento en que los ciudadanos se dirigen a esta Institución por un asunto de esta naturaleza, le advertimos de la imposibilidad de investigar el fondo del asunto que nos plantean, usualmente de carácter jurídico privado. No obstante en lo que respecta al objeto de nuestra competencia, que es la actuación administrativa, podemos poner de manifiesto todas las irregularidades que a nuestro modo de ver se deriven de la misma.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se formula el siguiente **Recordatorio** de deberes legales al Ayuntamiento:

- De la Ley 13/2003, de 17 de Diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía: art. 97.1 h).

- De la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía: art. 9.15.f).

- Del Decreto 72/2006, de 4 de Marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas: art. 15.

E igualmente, **Recomendación** a la citada Corporación Local:

“Que se de traslado de la denuncia a la Administración de Consumo de la Junta de Andalucía en la provincia de Cádiz, en la medida en que la posible infracción no ha prescrito.

Que se remita la solicitud de arbitraje de la interesada, que al parecer no se adjuntó en su día al escrito de remisión enviado a la Junta Arbitral de Consumo de Cádiz, o en su caso se requiera a la misma para que la cumplimente ante el citado organismo”.

Por el Ayuntamiento se responde aceptando la recomendación, señalando que se ha dado traslado de la denuncia al Servicio de Consumo así como a la interesada del modelo de solicitud de arbitraje.

X.- DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

1. Introducción.

Los recortes presupuestarios que desde el Gobierno de la Nación se impone en estos últimos años, a golpe de Real Decreto-ley en diversos capítulos del gasto público (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), tiene su particular versión en materia de dependencia, ámbito en el que se constata la paradoja de la emergencia de una reciente y ambiciosa ley reconocedora de un amplio catálogo de derechos a prestaciones y servicios, a la par que su implementación es objeto de una progresiva “jibarización” por vía de recortes presupuestarios, al coincidir esta con el periodo de crisis económica que viene padeciendo nuestro país desde el año 2008, situación en la que nos encontramos inmersos en la actualidad.

En este sentido venimos siendo testigos de las sucesivas modificaciones legales “a la baja” que viene recayendo sobre la denominada Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia), la primera de ellas con ocasión del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, que afectó a aspectos de la retroactividad, estableciendo el aplazamiento y fraccionamiento de los pagos retroactivos de las prestaciones económicas, hasta el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de Diciembre (mutado en Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012), en la que se demora la efectividad progresiva de la ley (aplazamiento del acceso de los dependientes moderados a 2013 y 2014 según niveles), hasta la última modificación por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, mediante la que se modifica elementos sustanciales de la ley de dependencia como son:

- Establecimiento de un plazo suspensivo de dos años para las prestaciones económicas para cuidadores no profesionales reconocidas a partir del 15 de Julio de 2012 y aplazamiento de las cuantías reconocidas con efectos retroactivos (en pagos anuales iguales por plazo máximo de 8 años).
- Mantenimiento de los tres grados de dependencia y supresión de los dos niveles en que se estructuraba cada uno de los grados.
- Incremento de las aportaciones de los usuarios y los descuentos sobre las prestaciones a percibir.
- Nueva regulación de las incompatibilidades entre las prestaciones económicas (de ellas entre sí y con los servicios de ayuda a domicilio, unidad de estancia diurna y atención residencial) y de los servicios (incompatibles entre sí, a excepción del de teleasistencia).
- Reducción de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.
- Eliminación de la financiación estatal de la Seguridad Social de los cuidadores/as familiares (a partir del 1 de Enero de 2013 será a cargo exclusivo del cuidador no profesional).
- Reducción en la financiación del sistema (recorte de 835 millones de euros al sistema en el 2012), recorte plasmado a través de la supresión del nivel convenido de

financiación con las Comunidades Autónomas (Disposición adicional 40ª de la Ley 2/2012) como a través de la reducción del nivel mínimo garantizado (Real Decreto-ley 20/2012).

La argumentación gubernativa de estas últimas medidas son explicitadas en la exposición de motivos del citado decreto-ley, al expresar que *“Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, (...) muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia. (...) Gobierno y Comunidades Autónomas en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia han expresado la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del Sistema, no solo a través de los correspondientes instrumentos normativos, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con todas las administraciones públicas, los grupos políticos y cuantas asociaciones y entidades actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia”*.

En este contexto las consecuencias no se han hecho esperar: disminución de las personas atendidas por el sistema, paralización de los expedientes de reconocimiento como de los programas individuales de atención con el correlativo incremento de personas dependientes a la espera del reconocimiento de su derecho a las prestaciones o servicios del sistema, demora en los pagos de las prestaciones económicas aplazadas, demora en los pagos de los convenios relativos a los servicios residenciales y a las unidades de estancia diurnas, etc.

Este drástico recorte en el sistema de dependencia, al que cabe sumar otros en el más amplio sistema de Protección Social (como por ejemplo los que recaen sobre la financiación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas para los Servicios Sociales de las Corporaciones Locales en al que la aportación estatal ha disminuido paulatinamente frente al mantenimiento de la aportación autonómica y el incremento de la aportación local) vienen situando a un amplio sector de las clases sociales más desfavorecidas en riesgo de exclusión social.

Aparte de las modificaciones legales descritas, por Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, de 12 de Abril de 2012, se aprueba el avance de la evaluación de la citada ley transcurridos los cinco primeros años de aplicación de la misma, y en otro acuerdo posterior de 10 de Julio de 2012 se aprueba la evaluación de resultados prevista en la disposición final primera de la ley y las propuestas de mejora necesarias para asegurar la sostenibilidad presente y futura del Sistema, adoptando unos criterios comunes mínimos para todo el ámbito nacional en el desarrollo de dicha ley, incorporando la modificación de la clasificación de la situación de dependencia, la mejora en el procedimiento y la transparencia en la gestión, así como en el Sistema de Información, la revisión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, el establecimiento de criterios comunes en la asignación de prestaciones en casos de fallecimiento de la persona en situación de dependencia y de Planes de Prevención de las situaciones de Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal.

Así pues, la casuística de las quejas en materia de dependencia ha girado sobre dos aspectos fundamentales derivados de estos recortes presupuestarios a la dependencia: en primer lugar la denuncia de los particulares ante la práctica paralización de los expedientes de dependencia, tanto en lo relativo al reconocimiento de la situación de dependencia como a la aprobación de los programas individuales de atención, denuncia que se hacía extensiva a las demoras en los pagos retroactivos de las prestaciones económicas reconocidas y, en segundo lugar, a las denuncias planteadas por los representantes de las

entidades prestadoras de servicios residenciales o de unidades de estancia diurnas ante las demoras en los pagos de las plazas concertadas o conveniadas.

Por otro lado, dichos recortes presupuestarios han producido efectos sobre el empleo público como en el privado, toda vez que las Administraciones territoriales en base a dichas restricciones presupuestarias vienen justificando la reducción del empleo público temporal vinculado a dichos programas, de la misma manera que el tercer sector privado, vinculado por vía de convenio o concierto a los servicios públicos de la dependencia, aduce la inviabilidad del mismo a causa de las constantes y excesivas demoras administrativas en los pagos.

En relación a la demora en la tramitación de los procedimientos administrativos relativos a los expedientes de dependencia (ya de reconocimiento de la situación de dependencia o a la aprobación del programa individual de atención), cuestión que ha sido una constante desde el inicio de la efectividad de dicha ley, se ha pasado a la paralización de los nuevos procedimientos o de los procedimientos en curso, de tal manera que ni se acomete ninguna nueva valoración de la situación de la persona ni se aprueban los correspondientes programas individuales, por más avanzados que se encuentren la tramitación de los mismos.

Las justificaciones esgrimidas a este respecto por la Administración ha ido variando desde la inicial sostenida por la ingente cantidad de expedientes, a las relativas al cambio competencial a favor de la nueva Agencia, para llegar en el momento actual con el argumento de la necesidad del correspondiente desarrollo reglamentario autonómico de las modificaciones introducidas en el marco legal por el citado Real Decreto-ley 20/2012, siendo lo cierto que la causa no es otra que las dificultades de financiación del sistema y no la argucia de la adaptación normativa que se alega.

Puede afirmarse que las modificaciones legales en el régimen de la dependencia en estos últimos años, unida a los recortes presupuestarios han supuesto una significativa baja cuantitativa y cualitativa en el desarrollo de la dependencia y, aún más, la paralización de los distintos procedimientos administrativos para acceder a las prestaciones y servicios del sistema.

Destacamos igualmente en este informe cómo la persistencia de la crisis económica está también causando un agravamiento en los parámetros de consumo de drogas, especialmente en relación a las denominadas “*drogas legales*”, con incrementos sensibles en lo que se refiere al alcohol y tabaco, circunstancia que unida a la reducción de los programas y servicios desarrollados por las entidades del tercer sector concertadas o conveniadas para atender a este sector de la población, hacen augurar un empeoramiento de estos datos.

En lo que se refiere a las novedades legislativas y reglamentarias acaecidas durante el ejercicio 2012, aparte de la citada Ley 2/2012 y Real Decreto-ley 20/2012, hay que destacar los acuerdos del Consejo Territorial del SAAD de 12 de Abril de 2012 (avance de la evaluación del sistema en los primeros cinco años de vigencia de la ley de dependencia) y 10 de Julio de 2012 sobre propuestas de mejora, también citados, así como el Real Decreto 1364/2012, de 27 de Septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1971/1999, de 23 de Diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

En lo que a Andalucía se refiere cabe señalar que a la puesta en marcha de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en 2011 (Decreto 101/2011, de 19 de Abril, por el que se aprueban sus estatutos), en 2012 mediante Decreto 152/2012, de 5 de Junio

se aprueba la estructura orgánica de la refundida Consejería de Salud y Bienestar Social, a la que queda adscrita la citada agencia.

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 realización del PIA previsto para 2011” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Málaga, en el curso de la **queja 11/678**, expediente de queja al que se encontraba acumulada la **queja 11/1958**, **queja 11/1961** y **queja 11/2001**.

- Resolución relativa a “Elaboración del PIA en los expedientes de dependientes moderados” dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, en el curso de la **queja 11/2694**, expediente de queja al que se encontraba acumulada distintos expedientes y donde se puso en conocimiento dicha resolución a las correspondientes Delegaciones Provinciales para la Igualdad y Bienestar Social, así en la **queja 11/697** y **queja 11/1876** a la Delegación Provincial de Granada, en la **queja 11/911** a la Delegación Provincial de Almería y en la **queja 11/2119** a la Delegación Provincial de Sevilla y Ayuntamiento de Alcalá de Guadaira.

- Resolución relativa a “Petición de plaza en casa hogar en el PIA de su hija, enferma mental” dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, en el curso de la **queja 11/1872**.

- Resolución relativa a “Demora en la tramitación de expediente de valoración de la dependencia” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Se, en el curso de la **queja 11/4519**.

- Resolución relativa a “Demora en la resolución de expediente de valoración y reconocimiento de la dependencia” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social en Sevilla y a la Delegación de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de especial actuación del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la **queja 12/404**.

Por el contrario, sí fueron asumidas las siguientes resoluciones:

- Resolución relativa a “Espera de un año para el ingreso en residencia de mayores de su madre gran dependiente” dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en el curso de la **queja 11/4343**.

- Resolución relativa a “Falta de valoración por la trabajadora social del Ayuntamiento al haber tenido su madre un ingreso reciente” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla en el curso de la **queja 11/843**.

- Resolución relativa a “Enferma terminal espera revisión del grado de minusvalía para percibir PNC” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla en el curso de la **queja 10/2879**.

- Resolución relativa a “Denegación de plaza en residencia de mayores por exclusión social” dirigida a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familia de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 11/3252**.

- Resolución relativa a “Adaptación de la normativa autonómica andaluza a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad” dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social en el curso de la **queja 11/6034**.

- Resolución relativa a “Falta de aprobación del PIA por la no validación de la Junta en el programa informático” dirigida a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de Málaga en el curso de la **queja 11/4217**.

- Resolución relativa a “Demora en la tramitación del PIA: Fallece la persona dependiente antes de su propuesta” dirigida al Ayuntamiento de Sevilla en el curso de la **queja 11/1042**.

- Resolución relativa a “Desalojo de asociaciones de Mayores Vecinales de local municipal cedido en precario” dirigida al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en el curso de la **queja 11/4734**.

- Resolución relativa a “Invalidación de carnet de jubilado como sanción disciplinaria” dirigida al Ayuntamiento de Mijas en el curso de la **queja 12/1950**.

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

- **Queja 12/1346** dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a “Transferencia de la Junta de Andalucía a las Corporaciones Locales como aportación para financiar el SAD”.

- **Queja 12/1848** dirigida a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, relativa a “Retraso en los pagos fraccionados de la Prestación Económica para Cuidado en el Entorno Familiar”.

- **Queja 12/2663** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a “Lista de espera para plazas en centros de psicod deficientes en Andalucía”.

- **Queja 12/2691** dirigida a la Consejera de Salud y Bienestar Social, relativa a “Financiación de Entidades Tutelares”.

- **Queja 12/2713** dirigida a la Consejera de Salud y Bienestar Social, relativa a “Reconocimiento y PIA en la valoración de la dependencia de internos penitenciarios”.

- **Queja 12/5544** dirigida a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, relativa a “Paralización de la tramitación de los expedientes de dependencia”.

- **Queja 12/5818** dirigida a la Consejera de Salud y Bienestar Social, relativa a “Impagos por la administración de centros para sordociegos”.

- **Queja 12/6695** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Cádiz, relativa a “Actuaciones fraudulentas en residencias de mayores”.

- **Queja 12/6701** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Córdoba, relativa a “Alojamiento de universitarios con mayores”.

- **Queja 12/7067** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Granada, relativa a “Intención de traspasar las competencias en la prestación del SAD a la Junta de Andalucía”.

- **Queja 12/7072** dirigida a la Delegado Territorial de Salud y Bienestar Social en Almería, Diputación Provincial de Almería y Ayuntamiento de Ejido, relativa a “Intención de traspasar las competencias en la prestación del SAD a la Junta de Andalucía”.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Dependencia.

2. 1. 1. Demoras.

Las consideraciones sobre la demora que preside la tramitación de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones vienen siendo habituales en la labor ordinaria de esta Institución, sobre la que, sin lugar a dudas, también pesa la carga de trabajo que entrañan las quejas que ponen de manifiesto estas situaciones.

Desde que comenzó a ponerse en marcha el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), esta Institución ha sido consciente de las dificultades, así como de los múltiples problemas de coordinación interadministrativa surgidos, y del importante refuerzo de medios materiales y humanos requeridos.

A pesar de ello no hemos podido dejar de advertir en todos estos casos la existencia de un incumplimiento de los plazos señalados para comunicar a los ciudadanos la decisión de la Administración, tanto en lo relativo al grado de dependencia asignado, como en cuanto a la prestación o prestaciones reconocidas, así como en los supuestos de revisión de uno y otra.

De ahí que en las múltiples resoluciones emitidas nos hayamos visto obligados a recordar a la Administración el incumplimiento de diversos preceptos legales (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, arts. 42 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y arts. 15 y 18 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia), así como a Recomendarle la habilitación de los medios y recursos necesarios para que se notifiquen a los interesados las resoluciones expresas recaídas en los distintos trámites del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del plazo legalmente previsto.

No obstante, en el ejercicio de 2012 hemos dado un paso cualitativo en nuestras continuas denuncias de demoras, que ya podemos calificar de “paralización” de dichos procedimientos y ello en relación no solo a las nuevas solicitudes de acceso al Sistema como a los expedientes en tramitación a lo largo de dicho ejercicio.

Así en el expediente de **queja 12/5544**, iniciado de oficio por esta Institución con el objetivo de comprobar la situación actual de los expedientes promovidos para el reconocimiento de la condición de dependientes y el derecho a las prestaciones de los solicitantes, al amparo de la Ley 39/2006, de 14 de Noviembre, toda vez que las quejas relacionadas con los procedimientos de dependencia se han convertido en una constante en esta Institución, llegando a alcanzar un número bastante significativo, cifradas en motivaciones diversas, entre las que singularmente destaca desde los primeros tiempos de aplicación de la ley, la demora que preside la resolución de ambas fases del procedimiento, que viene determinando la dilación excesiva en el disfrute de los derechos, e incluso en muchos casos, la pérdida de los mismos.

Ya en los informes precedentes habíamos emitido diversas resoluciones, y mostrábamos nuestra preocupación por la cuestión que subyacía al mayor número de quejas que, desde hace ya bastante tiempo, nos están llegando, que no es otra que la paralización de los expedientes, y por consiguiente, la del propio Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que se ve vedado para el acceso de nuevos solicitantes.

En concreto aludíamos a las diferencias detectadas entre los tiempos de resolución del PIA una vez validada la propuesta, sobre todo cuando la misma incorporaba una prestación económica, pues de gestionarse en pocos meses se ha pasado a prolongarse de manera indefinida, de forma tal que, por lo que sabemos, nunca llegan a resolverse.

Las justificaciones administrativas esgrimidas para esta situación han sido diversas, pues desde la manida referencia a la ingente cantidad de expedientes que debían ser tramitados por riguroso orden de prelación, se ha pasado por aludir a las circunstancias generadas a partir de la efectiva asunción de competencias en esta materia por parte de esa Agencia, hasta llegar al actual argumento que entronca con las modificaciones operadas en la Ley de Dependencia por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, y las necesidades que se derivan de desarrollo normativo, a lo que se añade la relativa a la adaptación de las aplicaciones informáticas correspondientes.

Así, por parte de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia se nos informaba que *“los expedientes no están paralizados, si bien existe una ralentización de los mismos, en primer lugar porque desde esta Agencia se están llevando a cabo las correspondientes adaptaciones de los sistemas de información a los requerimientos del R D Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y en segundo lugar porque la gestión ha tenido que ajustarse a la disponibilidad presupuestaria”*.

Por nuestra parte cuestionamos los aspectos de la norma referida que dicha Agencia entendía que deben ser desarrollados y los trabajos que se están llevando a cabo sobre este particular, comunicándonos la citada Agencia que desde la publicación de aquella, así como de la Resolución de 13 de Julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial para la mejora del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), *“la Agencia ha estado trabajando en el desarrollo reglamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*. En este punto el informe administrativo llama la atención sobre el retroceso que dicha norma ha supuesto en la marcha del SAAD, y menciona alguna de las medidas recogidas en aquel, tales como la disminución de la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, o la asunción por parte de los cuidadores no profesionales de la cotización a la Seguridad Social.

Por lo que hace a la pregunta que específicamente planteábamos sobre la medida de suspensión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, se refiere de nuevo que *“actualmente están en estudio los aspectos que pueden requerir desarrollo reglamentario, así como el alcance de los efectos suspensivos de la prestación”*, dada la dificultad interpretativa del Real Decreto Ley citado.

1.- Sobre la paralización de los procedimientos:

En nuestra solicitud de informe esta Institución manifestaba a dicha Agencia la opinión que se ha instalado en la ciudadanía, por la cual la resolución de los expedientes se encontraría paralizada en esa Administración.

Por este motivo le preguntábamos directamente sobre la realidad de este estado de opinión, a lo que el informe emitido por la Agencia responde señalando que no existe una paralización de los expedientes, sino una ralentización de los mismos.

Esta Institución sin embargo lleva ya bastante tiempo recogiendo el sentir de la ciudadanía, y como hemos reiterado, no son pocas las quejas que tenemos iniciadas en esta materia, donde los interesados denuncian la falta de resolución de los PIA en sus expedientes de dependencia, o en el de sus familiares.

En todos estos expedientes hemos requerido informes individuales a las unidades provinciales de la Agencia, habiendo detectado propuestas de PIA validadas desde hace más de un año, que aún siguen a la espera de resolución. Lo curioso es que, en ninguno de estos casos que se nos han planteado, en cuyos informes administrativos singulares se vierten justificaciones similares a las empleadas en el informe que nos ha enviado esa Agencia, hemos detectado que se haya dictado en algún momento la resolución, sino que continúan a la espera sine die.

Por eso nos parece que la aludida ralentización no deja de ser un eufemismo que trata de enmascarar una realidad que se nos presenta clara en las múltiples quejas que recibimos, y que se traduce en una situación de absoluta falta de impulso respecto de los procedimientos en tramitación, pues no se emiten resoluciones de los programas individuales de atención para ninguna de las prestaciones previstas en el catálogo, y aunque se admiten nuevas solicitudes, tampoco se está llevando a cabo la valoración para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Esta realidad que ponemos de manifiesto, resulta confirmada por las manifestaciones de numerosos operadores de las distintas Administraciones que intervienen en los procedimientos (servicios sociales comunitarios, Delegaciones Provinciales de Salud y Bienestar Social), o que participan en foros en los que esta Institución tiene presencia, y es reconocida en los informes de algunas unidades provinciales de esa Agencia, en los que expresamente se indica que hasta que no se produzca la adaptación normativa aludida, junto a la de los sistemas informáticos, *“no es posible continuar la tramitación de los expedientes”*.

Teniendo en cuenta lo expuesto podemos afirmar con rotundidad que la situación actual es de inactividad respecto de los expedientes en curso, y que el tiempo que vaya a prolongarse esta situación resulta desconocido, pues como ya podemos ir avanzando, la misma obedece más a la falta de recursos económicos que a las demás cuestiones que se aducen.

2.- Sobre la alegada necesidad de desarrollo normativo de las modificaciones introducidas por el R.D. 20/2012, de 13 de Julio:

Ciertamente coincidimos con la Administración en cuanto a que las modificaciones operadas en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, son significativas, así como que suponen un retroceso en cuanto a las prestaciones dispensables por el sistema, lo que sinceramente dudamos es que el proceso de resolución de los expedientes en curso quede paralizado en tanto se desarrolla normativamente aquel.

En este punto reflexionábamos sobre la naturaleza competencial, al amparo del reparto realizado en la Constitución, y la asunción llevada a cabo por los Estatutos de Autonomías. Y es que sin perjuicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Asistencia Social (Art. 148. 1. 12 de la Constitución), que encuentra su correlato en Andalucía con la asunción de competencia exclusiva en materia de servicios sociales (art. 61.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía), en la que singularmente se alude a las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial, lo cierto es que tanto la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, como el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, se dictan en virtud del art. 149.1 de la Constitución, es decir, en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Dicha reserva de regulación exclusiva al Estado, no impediría el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas, siempre que por las mismas se respetara escrupulosamente la regulación estatal.

Ahora bien, en este orden de cosas, desde la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha limitado a regular el procedimiento a través del Decreto 168/2007, de 12 de Junio; la intensidad de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas, por medio de la Orden de 3 de Agosto de 2007, que ha sido modificada en varias ocasiones (Órdenes de 7 de Marzo de 2008, 6 de Abril de 2009, y 26 de Julio de 2010); y el servicio de ayuda a domicilio por Orden de 15 de Noviembre de 2007, modificada por Orden de 10 de Noviembre de 2010. Y es que aunque en este período de tiempo contamos con otras normas (acuerdo para distribución de créditos entre municipios y diputaciones, acreditación de centros para personas dependientes, reglamentación de los mismos, ...), no podríamos decir que las mismas afecten directamente ni al procedimiento ni al contenido de las prestaciones.

En las regulaciones mencionadas nuestra Comunidad Autónoma ha reproducido con muy escasas variaciones la regulación estatal, y ha respondido con celeridad a las modificaciones experimentadas en esta última, modificando a su vez la normativa autonómica.

Sería interesante por tanto analizar a grandes rasgos los apartados de la Ley de Dependencia, cuya reforma ha sido operada por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Septiembre, para dilucidar hasta qué punto es preciso el desarrollo reglamentario con carácter previo a su aplicación.

Vaya por delante que la reforma, según establece la propia Exposición de Motivos, obedece a la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del SAAD, y por ello recoge las propuestas adoptadas por el Consejo Territorial en su reunión del 10 de Julio de 2012, cuya aplicación se estima urgente e inmediata, valorándose que la demora agudizaría los problemas detectados hasta el punto de dificultarlas aún más.

En este sentido la misma Exposición de Motivos avanza las novedades del texto, destacando en primer lugar el nuevo tratamiento del Sistema de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas dependientes, las prescripciones en cuanto al contenido del Servicio de Ayuda a Domicilio, la nueva clasificación de grados de las situaciones de dependencia, el contenido común mínimo en cuanto a la intensidad y compatibilidad de las prestaciones, y las medidas directamente encaminadas al ahorro del sistema, tales como la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y la reducción de la cuantía del nivel mínimo de financiación.

Pues bien en cuanto al texto reformado de la Ley se produce una nueva clasificación de dependencia, que presenta como única novedad la desaparición de los niveles intermedios, de manera que los grados I, II y III se corresponderán con los intervalos de puntuaciones del baremo que antes correspondían a los dos niveles que se integraban en cada uno, sin que se haga necesario ningún desarrollo adicional de este aspecto.

Por lo que hace al sistema de las prestaciones, con carácter general solo se establece que la prestación económica de asistencia personal se podrá percibir en todos los grados de dependencia, y que el servicio de ayuda a domicilio para actividades vinculadas a necesidades domésticas solo podrá desarrollarse en conexión con otras relacionadas con la atención personal de los dependientes, a lo que se añade el endurecimiento del régimen de incompatibilidad de las mismas.

Si nos adentramos en las prescripciones que en materia de dependencia se añaden por la vía de disposiciones adicionales, transitorias o finales del R.D. Ley 20/2012, de 13 de Julio, nos parece que todas las cuestiones que se reflejan son susceptibles de inmediata aplicación. Así tanto la voluntariedad de la suscripción del convenio con la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, dado que se establece el momento temporal en el que se extinguen los existentes, y el plazo para solicitar la continuidad, con las bonificaciones de las cuotas hasta primeros del año que viene, cuando empezarán a asumirse directamente en su totalidad; como la suspensión de los efectos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar por un plazo máximo de dos años, incluso para quienes están pendientes de resolución, y la suspensión de los efectos retroactivos de quienes las tengan reconocidas pero no hayan empezado a percibirlas, junto al nuevo plazo para la periodificación del abono de los atrasos; o las nuevas cuantías máximas de las prestaciones económicas, donde se viene a diferenciar entre los beneficiarios que ya las vienen recibiendo, y los que las tienen en trámite porque aún no ha recaído resolución, y los nuevos solicitantes; o bien las nuevas intensidades de protección de los servicios.

El informe de la Agencia menciona junto al R.D. Ley 20/2012, de 13 de Julio, la Resolución del mismo día de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Pues bien, lo cierto es que el Acuerdo que incorpora se limita a transcribir propuestas de mejora que después han sido recogidas en el Real Decreto Ley citado, y que en buena medida se supeditaban a que se reflejaran en dicha norma, de manera que aparte de estas medidas, se contienen prescripciones para armonizar los criterios que determinan la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios.

En definitiva nos encontramos por un lado con que las prescripciones del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, pueden aplicarse mayormente de forma inmediata, requiriendo a lo sumo la elaboración de instrucciones internas; mientras que por otro lado detectamos que el desarrollo normativo autonómico que incide directamente en cuanto al

.reconocimiento de la condición de dependiente y el de las prestaciones correspondientes al mismo, es escaso, ha reproducido en ocasiones la normativa estatal, y ha experimentado de manera ágil las modificaciones oportunas, o exigidas a su vez por la modificación de la normativa estatal de carácter básico.

Cabe preguntarse por tanto por qué la norma fundamental en el ámbito autonómico que versa sobre el contenido de las prestaciones y la intensidad de los servicios, Orden de 3 de Agosto de 2007, no ha podido modificarse en el plazo de cinco meses transcurridos ya desde la publicación del Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de Julio, y sin embargo se ha visto reformada con celeridad en tres ocasiones en el plazo de tres años, la última vez incluso en el escaso margen de dos meses desde la publicación de la norma estatal que venía a trasladar (la Orden de 26 de Julio de 2010 introdujo las modificaciones incorporadas por el R.D. Ley 8/2010, de 20 de Mayo).

Idéntica reflexión podríamos realizar respecto de la anunciada necesidad de adaptación de las aplicaciones informáticas que dan soporte al sistema, a lo que hay que oponer que la principal medida de ahorro en cuanto al gasto (la disminución del 15% de la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar) se viene aplicando desde el principio, sin que se haya visto afecta por la necesidad citada.

A todo esto cabe reseñar que la referida Agencia se ha limitado a comunicarnos que están trabajando en el desarrollo normativo, pero no ha sido capaz de decirnos qué aspectos considera que deben ser regulados, todo lo más ha comentado en cuanto a alguno de ellos que se encuentra en estudio, ni tampoco nos ha ofrecido la información requerida sobre el estado de desarrollo de dichos trabajos, y las previsiones en torno a los mismos, a pesar de haber sido expresamente interrogada en sobre estos puntos.

Todo lo expuesto en este apartado nos conduce a concluir que las justificaciones de esa Agencia para no culminar los expedientes en curso, una vez constatada la realidad de la paralización de los mismos, no hacen sino esconder la única argumentación que verdaderamente está motivando la situación que hemos descrito en el primer apartado de estas consideraciones, que no es otra que la de las dificultades presupuestarias, traducidas en falta absoluta de disponibilidad para resolver este estado de cosas.

3.- Sobre la realidad de los afectados:

No es nuestra intención ahondar sobre la mayor o menor responsabilidad de las distintas Administraciones que contribuyen a financiar el sistema de la dependencia en el estado de cosas actual, teniendo en cuenta además que resultaría imposible dilucidar las que corresponden a este asunto, separándolas del marco genérico de la crisis económica imperante.

Sí nos interesa hacer hincapié brevemente sobre el desconcierto que preside el ánimo de los afectados, que se ven compelidos por la extrema gravedad de las situaciones que en muchos casos están padeciendo tanto ellos mismos como sus familiares, a buscar información sobre la situación de sus expedientes en las dependencias de los distintos agentes administrativos que intervienen en la resolución de los mismos, sin encontrar una respuesta válida.

No hace falta reseñar que detrás de cada expediente hay una persona que necesita apoyo en diverso grado para las tareas básicas de la vida diaria, y que en el colectivo de promotores de los expedientes que están pendientes de resolver, hay muchas personas afectadas por grados elevados de dependencia, personas mayores que no

pueden acceder a un centro adecuado, personas discapacitadas en la misma tesitura, enfermos mentales sin apoyo social a los que se ha recomendado un dispositivo residencial, menores de edad que utilizan la ayuda económica para terapias, etc.

Nos encontramos en este momento en una situación en la que bien podríamos afirmar que ni siquiera funcionan los recursos tradicionales del sistema de Servicios Sociales (centros residenciales, centros de día, ayuda a domicilio), porque el acceso a los mismos se ha vehiculado totalmente a través del procedimiento previsto en la Ley.

En definitiva que por parte de la Agencia se está permitiendo que se prolonguen indefinidamente situaciones insostenibles, de las que venimos teniendo testimonios casi diariamente, al tiempo que se mantiene una postura falta de transparencia para con los afectados y la ciudadanía en general, a la que asiste el derecho de conocer qué está pasando en esta importante parcela del actual administrativo, y cuáles son las previsiones realistas para dar solución a la problemática que hemos puesto de manifiesto.

Ciertamente el derecho de acceso a las prestaciones no surge hasta que se aprueba el PIA con la resolución correspondiente, pero mantener este estado de cosas en franca vulneración de los derechos de los afectados a obtener las prestaciones que le corresponden, más allá de un plazo que nunca podría entenderse como razonable, casa bastante mal con el compromiso que esa Administración proclama mantener para con el desarrollo del SAAD.

A la vista de ello procedimos a formular a la Consejería de Salud y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

“1.- Que se elaboren a la mayor brevedad instrucciones para la aplicación de las modificaciones normativas introducidas por el RD-Ley 20/2012 de 13 de julio, y se remitan a las unidades provinciales de esa Agencia, con el mandato de reanudación inmediata de la tramitación de los expedientes en curso, procediendo a la valoración y resolución del grado de dependencia de los nuevos solicitantes, y a la aprobación de los programas individuales de atención que están pendientes.

2.- Que se informe individualmente a los afectados del estado de tramitación de sus expedientes y de las previsiones realistas para su conclusión.

3.- Que se informe globalmente a la ciudadanía de la situación actual con relación a la tramitación del reconocimiento de dependencia y las prestaciones del SAAD y se le oriente en orden al momento temporal en el que se va a reactivar el acceso a las prestaciones.

4.- Que se arbitren soluciones temporales de acceso a los servicios tradicionales del sistema de servicios sociales, al menos para los casos de gravedad acreditada.

5.- Que se concluyan sin dilación los desarrollos normativos que se estén llevando a cabo, así como la adaptación de las aplicaciones informáticas”.

Este conjunto de recomendaciones está pendiente de contestación al cierre del presente informe.

No obstante, durante el ejercicio de 2012 continuamos conociendo casos de demoras extraordinarias en la tramitación de estos procedimientos, de tal forma que en no

pocos casos culminan con el fallecimiento de la persona dependiente sin que esta llegue a acceder al derecho que le correspondiera como sucede en el caso de la **queja 11/1042** en la que el interesado nos exponía que a principios del año 2009 había solicitado el reconocimiento de la dependencia de su marido en la Unidad de Trabajo Social correspondiente a su domicilio, en Febrero de 2011, dos años más tarde, se produjo el fallecimiento de aquél sin que el procedimiento hubiera concluido ni se hubiera siquiera realizado más actuación que la del reconocimiento de su grado y nivel de dependencia. A cuyo efecto adjuntó copia de la Resolución de la Delegación Provincial de Febrero de 2010, en la que se reconocía el Grado III, Nivel 2 de Gran Dependencia.

Asimismo expresó la interesada su protesta por la desatención recibida en la Unidad de Trabajo Social, a la que acudió en dos ocasiones en Agosto de 2010, recibiendo como respuesta la imposibilidad de darle información sobre el estado de tramitación de su expediente, por hallarse de vacaciones el empleado encargado de la gestión del mismo. De manera que el único conocimiento posterior que recibió la promotora de la presente queja, fue la llamada de la trabajadora social para anunciarle su visita domiciliaria, que, lamentablemente, se produjo al poco tiempo de fallecido el dependiente.

Vista la situación antedicha, por esta Institución se acordó requerir la emisión del preceptivo informe tanto a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, como a la Delegación de Bienestar Social del Ayuntamiento de Sevilla.

Evacuó su informe la Delegación Provincial, en el sentido exclusivo de destacar el carácter personalísimo de los derechos reconocidos a las personas en situación de dependencia, con fundamento en la normativa estatal reguladora de la materia y en la autonómica de desarrollo; destacando que, reconocido el grado y nivel de dependencia, el interesado sólo tiene una expectativa de derecho, que se trasmuta en derecho adquirido cuando se aprueba el correspondiente Programa Individual de Atención en el que se determina el recurso (prestación o servicio) más adecuado para el afectado. Razón por la cual, -añade el informe-, la eficacia de la resolución de reconocimiento de la dependencia, queda demorada hasta la aprobación del reseñado Programa. Argumentación que lleva a la informante a concluir que, fallecida la persona dependiente sin que se haya reconocido su derecho y, por tanto, sin que lo haya adquirido, ha de acordarse la terminación del procedimiento por imposibilidad material de continuarlo, conforme al artículo 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Por su parte, la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Familia, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento, remitió copia de Nota Informativa emitida por los profesionales del Centro de Servicios Sociales, comprensiva de una relación cronológica de las actuaciones de la que cabe destacar que en Febrero de 2011 que el profesional asignado para realizar la propuesta de Programa Individual de Atención anunció a la familia su visita domiciliaria, al desconocer dicha Administración que el dependiente ya había fallecido unos días antes. Esta circunstancia fue comunicada a la Junta de Andalucía, dando lugar al cierre del expediente.

Termina concluyendo el informe que los PIA se realizan por orden de llegada de las resoluciones, priorizándose, dentro de las de la misma fecha de entrada, las que tienen más grado y nivel, así como que en Febrero de 2011 se estaban tramitando los expedientes recibidos en Abril de 2010.

La Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece en el apartado segundo de

su Disposición Final Primera, -conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo-, que *“En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”*.

De este modo, en el presente expediente se ha excedido con creces el plazo de seis meses legalmente preceptuado para tramitar y concluir el procedimiento instado, hasta alcanzar una demora realmente destacable por tiempo superior a dos años. De hecho, son trece meses los que tardó la Delegación Provincial de Sevilla en reconocer el grado y nivel de dependencia del afectado; a los que hay que añadir al menos otros doce meses de retraso, como mínimo, para que hubiera tenido lugar la aprobación del PIA por la Delegación, al no estar ni prevista la visita dirigida a la elaboración de la propuesta del programa cuando murió el afectado. En suma, más de dos años sin concluir el expediente de dependencia, a la que puso fin el fallecimiento de la persona dependiente, que finalmente no pudo disfrutar del derecho que conforme a derecho le correspondía.

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo cierto que la disfunción administrativa vulnera la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

La enorme demora acumulada en el procedimiento de dependencia en el presente caso, no sólo llega a los dos años de duración, sino que ni siquiera puede saberse cuál hubiere sido su duración final, dado que el dependiente falleció antes incluso de que siquiera se iniciasen actuaciones dirigidas a la elaboración de la propuesta de su programa individual de atención.

El expediente quedó con ello inconcluso por causa exclusivamente imputable a la Administración, acudiéndose al formalismo (conforme al artículo 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) de resolver su terminación por *“imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas”*. Cuando, en realidad, el expediente se hallaba paralizado desde hacía un año, a pesar de ser el afectado un Gran Dependiente en Grado III, Nivel 2.

Resultan infringidas por la actuación administrativa expuesta las normas siguientes:

- El artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, regulado en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, que garantiza a todos, dentro del derecho a una buena administración, que sus asuntos se resolverán en un plazo razonable, así como el correlativo artículo 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que consagra el principio de buena administración, que comprende el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

- El artículo 42, en sus párrafos 2 y 3, de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común dispone que la resolución de los procedimientos deberá notificarse a los ciudadanos en el plazo máximo fijado en la normativa específica y, cuando no se prevea en dicha normativa, éste será de tres meses contados, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la entrada de la misma en el registro administrativo.

- La Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a tenor de la cual, «en el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones».

- El artículo 15.2 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, según el cual el plazo máximo para resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de dependiente es de tres meses, que se computarán a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento en el que resida el solicitante.

Esta Institución es consciente de las dificultades que ha implicado la puesta en marcha del Sistema de Ayuda a la Dependencia, pero también, indudablemente, hemos de destacar que, en cualquier caso, el ciudadano se encuentra asistido por el ordenamiento jurídico para exigir el cumplimiento de los plazos legales, rechazando que sea el administrado, a la postre desvalido por su dependencia, quien haya de soportar, en su propio perjuicio, la falta de realismo normativo en la fijación del plazo de duración del procedimiento legalmente instaurado para la efectividad de su derecho.

Ello se hace más lamentable cuando, como en el presente caso, el afectado acaba falleciendo sin más reconocimiento que el de su realidad (grado y nivel de dependencia), sin que ello se traduzca en la obtención del apoyo social que la misma merece. Lo que equivale a papel mojado, sin que, además, se reconozcan mecanismos de resarcimiento, siquiera sea moral, alternativos.

El artículo 17.2 de la Ley 6/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, ordena que esta Institución vele para que la Administración autonómica resuelva, en tiempo y forma, cuantos recursos le hayan sido planteados.

En base a este marco jurídico esta Defensoría formuló a la citada Delegación Provincial el correspondiente **Recordatorio** de deberes legales, vulnerados por la actuación administrativa, en relación con los preceptos anteriormente citados así como la siguiente **Recomendación**:

“Que adopten las medidas pertinentes que permitan cumplir las previsiones normativas en materia de plazos en los procedimientos de dependencia, o, en su defecto, derivar la correspondiente responsabilidad dirigida al resarcimiento de los perjuicios que la demora cause al afectado”.

Por la citada Administración provincial se residencia la demora denunciada en sede de la Administración local, afirmando que tras el fallecimiento de la persona dependiente resulta obligado concluir el procedimiento por imposibilidad materia para continuarlo, conforme a lo establecido en la legislación administrativa general, concluyendo con ello nuestras actuaciones comunicando nuestra discrepancia a este respecto.

En el expediente de **queja 11/4217** compareció en esta Institución la interesada para poner de manifiesto su situación, en la que le urgía la resolución de reconocimiento del derecho al servicio de ayuda a domicilio, tras haber sido declarada como dependiente en grado III nivel 2.

Así nos decía que dicha resolución de reconocimiento databa de mediados de 2011, pero que habiendo elaborado los servicios sociales el programa individual de atención (PIA) solicitando en el mismo el servicio de ayuda a domicilio, le habían informado de la imposibilidad de concluirlo por la necesidad de que la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social validara la propuesta referida cargada en la plataforma digital Netgfeys.

El informe administrativo exponía que la propuesta individual de atención de reconocimiento de ayuda a domicilio y servicio de teleasistencia, se encontraba en borrador en la aplicación Netgfeys, pendiente de validación por parte de la Delegación, para concluirlo y remitirlo para dictar resolución.

De la mera consideración de las fechas reflejadas en el expediente se desprende que desde que se elabora la propuesta de PIA en Julio, han transcurrido más de ocho meses, sin que se haya dictado la resolución, de lo cuales se consumieron más de tres, sin que se validara la propuesta en la plataforma informática por parte de la citada Delegación Provincial.

Cabe traer a colación el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración, que por lo que se refiere a la elaboración del programa individual de atención, precisamente fija un plazo de tres meses para que el mismo sea aprobado y notificado al solicitante o sus representantes.

Desconocemos los requisitos que deben cumplirse, y la supervisión que entraña la práctica de la validación comentada, cuya explicación habíamos requerido sin que nada se nos informara sobre el particular, más ello no justificaba en absoluto la paralización sufrida por el expediente por el tiempo indicado.

Es más, los trámites que se prevén a continuación de aquella, sobre todo cuando del servicio de ayuda a domicilio se trata, tampoco requieren actuaciones que conlleven demoras importantes, en la medida que no hace falta esperar la disponibilidad de plazas en algún centro, y tampoco se ven afectados por la demora que en la actualidad están padeciendo las prestaciones económicas.

En concreto las Instrucciones dirigidas desde la Consejería a las Delegaciones Provinciales relativas a la aportación del PIA, planifican una remisión de la propuesta por parte de los Servicios Sociales Comunitarios, una vez elaborada, a la que acompañan la siguiente documentación: informe social, trámite de consulta, declaración del IRPF y del impuesto de Patrimonio (o documentos sustitutivos que se prevén), y datos bancarios.

A partir de la recepción de la propuesta con la documentación aludida, a la Delegación Provincial le corresponde comprobar la idoneidad, posibilidad o disponibilidad de

la prestación contenida en aquella, para tratar de hacer valer en su caso la segunda opción (si es que se ha establecido), requerir a los servicios sociales comunitarios para completar o subsanar posibles deficiencias para el caso de que se detecten, solicitar a la entidad local responsable de prestar el servicio la acreditación de la posibilidad de prestar el mismo a la dependiente, y determinar la participación de la usuaria en el coste.

Es de suponer que estos trámites, exclusivamente administrativos, se llevan realizan por dicha Delegación desde que se procedió a la validación, sin que se alegara complicación alguna que pudiera resultar justificativa de la demora administrativa.

Como ya hemos reseñado, la prestación que se recomendaba en la propuesta de PIA es la del servicio de ayuda a domicilio, luego la Delegación exclusivamente se ve obligada a consultar con la Administración Local responsable de su dispensación la posibilidad de que se proporcione dicho servicio a la interesada.

No podemos olvidar que aquella ha sido reconocida como gran dependiente, y que desde el año anterior se encontrara a la espera de disfrutar de los derechos que le corresponden dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, viéndose obstaculizados los mismos por la mera ineficacia administrativa.

Y es que desde la aparición de la Ley de Dependencia hemos venido denunciando las demoras que han afectado a la tramitación de los procedimientos en sus diferentes fases. Ahora bien, si en un principio los retrasos pudieran resultar justificados por las circunstancias que conllevaba la puesta en marcha del Sistema (las dotaciones de personal, la formación del mismo, el diseño de aplicaciones informáticas y su puesta en funcionamiento,...), lo cierto es que en el caso de la interesada no se observan causas que expliquen el tiempo transcurrido sin actividad. Buena prueba de lo que decimos es que los informes administrativos recibidos apenas reflejan una realidad (el segundo de ellos) distinta de la que puso de manifiesto la interesada cuando en Agosto de 2001 compareció ante esta Institución.

A la vista de ello se formuló a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

“Que sin más dilación se resuelva el PIA correspondiente a la interesada, al objeto de que acceda al disfrute de los derechos asignados al reconocimiento de su condición de gran dependiente”.

Por la citada Delegación se contesta informando de la aprobación del PIA y del traslado a la Administración local para la puesta en marcha del servicio de ayuda a domicilio.

En el expediente de **queja 12/3122** esta Institución procedió a la apertura de la **queja 11/5796, queja 12/3122, queja 12/3124, queja 12/3739, queja 12/4061, queja 12/4168 y queja 12/4554**, que nos fueron dirigidas en relación con el procedimiento para el reconocimiento de la dependencia y acceso a los recursos correspondientes, por demoras excesivas en la tramitación de los respectivos expedientes.

Esta Defensoría acordó admitir a trámite los diferentes escritos de las quejas relacionadas, que nos fueron dirigidos por los interesados y/o directamente afectados, todos ellos residentes en la provincia de Sevilla, por la demora en la tramitación de sus respectivos procedimientos para el reconocimiento de la dependencia y acceso al recurso derivado de dicha condición.

En todas las quejas referidas, los interesados expresaban que presentada la solicitud de la dependencia y habiendo sido reconocido el grado y nivel que al dependiente correspondía, no llegaba a aprobarse el PIA a pesar de haberse excedido con creces el plazo para la tramitación del expediente, exponiendo los perjuicios que la demora estaba ocasionando a su situación personal, familiar e incluso económica.

Todos y cada uno de los expedientes de dependencia citados, en suma, se encontraban pendientes del dictado de la resolución por la que se apruebe el PIA, habiéndose iniciado dichos procedimientos al menos hace dos años, lo que equivale tanto como a decir que en todo este tiempo los dependientes no han podido beneficiarse de ningún recurso legal por causas que no les son imputables.

Además, en los casos examinados se advierte que los afectados son gran dependientes o dependientes severos, habiendo incluso menores de edad; siendo igualmente destacable que los informes de la Delegación Territorial incluyen una coletilla final, que refiere que en la actualidad se está pendiente de adecuar la normativa andaluza a los cambios legislativos introducidos en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio.

Partiendo de las bases precedentes, en todos los casos sometidos a la consideración de esta Defensoría por los afectados, concurren disfunciones e irregularidades en la actuación de la administración, todas ellas causantes de un perjuicio evidente a los administrados dependientes, al ser las mismas la razón por la que no pueden beneficiarse del recurso pertinente.

Las disfunciones, en resumen, han dado lugar a una demora al menos por tiempo de dos años en la aprobación del PIA de cada afectado.

Conforme al artículo 18 de la Ley 39/2006, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, -que se iniciará a instancia de la persona interesada-, se ajustará en su tramitación a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con las especificidades que resulten de la propia Ley 39/2006, entre las que se encuentra la que preceptúa que «el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones» (artículo 18.1 y apartado segundo de la disposición final primera, -esta última conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, en vigor desde el 1 de Junio de 2010-).

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo cierto que la disfunción administrativa vulnera la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

Resultan infringidas por la actuación administrativa expuesta las normas siguientes: el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; el artículo 5.1.d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que consagra el

principio de buena administración, que comprende el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable; los arts. 42, en sus párrafos 2 y 3 y el 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común ; la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre y los artículos 15.2 y 18.3 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, preceptos que hemos citado anteriormente con ocasión de la **queja 11/1042**.

En los casos que nos ocupan, concurre además el agravante de que cuando se proceda a aprobar definitivamente el PIA que corresponda, según cual sea su contenido habrá quedado el mismo afectado por las medidas restrictivas adoptadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, merced a la demora administrativa.

Se derivan indudablemente de dicho retardo consecuencias perjudiciales para los dependientes que, por la coyuntura económica, exceden de las ordinarias en los términos expuestos.

Finalmente, manifestamos que no encontramos qué relación pueda haber entre la afirmación final que incluyen los informes de la Delegación Territorial (la que expresa que en la actualidad se está pendiente de adecuar la normativa andaluza a los cambios legislativos introducidos en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio), y la demora en la conclusión de expedientes de dependencia que datan de los años 2009 y 2010. Si bien, en todo caso, corresponde a la Administración competente poner término al procedimiento de dependencia sin dilación.

A la vista de todo ello esta Institución procedió a formular **Recordatorio** de deberes legales a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Sevilla, vulnerados por la actuación administrativa, en relación con los preceptos citados así como la siguiente **Recomendación**:

“Que sin dilación se ponga término a cada uno de los procedimientos de dependencia relacionados en la presente resolución, mediante la aprobación y efectividad del PIA que a cada afectado corresponda.”

Al día de la fecha de cierre del presente informe, la queja matriz (**queja 12/3122**) esta pendiente de respuesta.

Por último, en el expediente de **queja 12/323** esta Defensoría acordó admitir a trámite la queja formulada en enero del año en curso por la hija de un dependiente, que nos participaba que en septiembre del año 2009 solicitó la iniciación del procedimiento de dependencia, sin que hasta esa fecha se hubiese aprobado la prestación propuesta.

La gran dependencia del afectado (grado III, nivel 1) fue reconocida por resolución de Abril de 2010 de la entonces Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Hasta un año después, en abril del año 2011, la interesada no recibió la visita domiciliaria de la trabajadora social de la Unidad de Trabajo Social correspondiente, dirigida a la elaboración del PIA, cuya propuesta no fue remitida a la Delegación Territorial hasta enero de 2012, recibéndola la administración destinataria el día 12 de dicho mes y año. Época esta última en que la interesada decidió poner los hechos en conocimiento de esta Institución.

Admitida a trámite la queja, acordamos requerir la emisión del preceptivo informe a la citada Delegación Provincial, la cual expresaba que tras el estudio de la

documentación recibida, habían requerido a los servicios sociales comunitarios el informe social, trámite de consulta y propuesta individualizada de atención. Concluyendo que una vez se subsanase la documentación por los servicios sociales comunitarios, continuaría la tramitación del expediente para completarlo con la mayor celeridad.

Por su parte los Servicios Sociales comunitarios del Ayuntamiento exponía que *“este caso ha sido especialmente lento en su tramitación”* (sic), justificando dicho retardo en *“las dificultades de valorar el recurso idóneo”* y en *“la dificultad que encierra un procedimiento entre dos Administraciones”*.

Específicamente, la trabajadora social informante expuso que a finales del mes de marzo de 2011 se recibió el expediente para la realización del PIA, realizando el 9 de Abril la visita domiciliaria, en la que se apreció la sobrecarga de la cuidadora principal, aunque se inclinó la interesada por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

A juicio de la trabajadora social, se decidió *“dejar pasar un tiempo de recapacitación”*, manteniendo entrevistas posteriores con la interesada, orientadas a que orientase su preferencia hacia una plaza concertada en centro residencial o al servicio de ayuda a domicilio.

Finalmente, se mantuvo la preferencia inicial, por lo que en Junio de 2011, según expone la trabajadora social, se elaboró la propuesta con prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

En la tramitación posterior, al parecer, han existido cuatro denegaciones reiteradas de validación del PIA por parte de la Delegación, con fundamento en argumentaciones técnicas diferentes, que obligaron a pedir documentación adicional a la interesada, hasta la remisión del programa en Enero de 2012. Así como en abril de dicho año, nuevamente la Delegación Territorial deniega en tres ocasiones la aprobación del PIA por errores de forma que, corregidos por la trabajadora social, quedaron subsanados en Junio de 2012.

Dado traslado de lo anterior a la interesada, alegó la misma que acababa de entrevistarse con el jefe del departamento de la dependencia en la Delegación Territorial, quien le comunicó que su expediente había estado requerido de numerosas subsanaciones a causa de la defectuosa tramitación observada por la trabajadora social y que en ese momento, en de Septiembre de 2012, había pasado al departamento de gestión económica, aunque no podía saber cuánto tiempo tardaría aún en concluir.

Constatamos que en aquellas fechas el PIA no había sido aún aprobado, a pesar de haber transcurrido tres años desde que la compareciente formalizara la solicitud de iniciación del procedimiento de dependencia, persistiendo, por tanto, la pretensión que motivó la interposición de la presente queja.

Partiendo de las actuaciones objetivas precedentes, que describen y relacionan los informes que obran en el expediente, es innegable que en el caso que nos ocupaba concurrían diversas disfunciones e irregularidades en la actuación de la administración, todas ellas causantes de un perjuicio evidente al administrado dependiente. No en vano, como se ha dicho, si bien hace ya más de tres años que solicitó el reconocimiento de su dependencia y la efectividad del derecho que le dé la respuesta social legalmente establecida, no ha llegado a obtener dicha pretensión.

Conforme al artículo 18 de la Ley 39/2006, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, -que se iniciará a instancia de la persona interesada-, se ajustará en su tramitación a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, con las especificidades que resulten de la propia Ley 39/2006, entre las que se encuentra la que preceptúa que «el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones» (artículo 18.1 y apartado segundo de la disposición final primera, -esta última conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, en vigor desde el 1 de Junio de 2010-).

Así pues, el interesado solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia en de Septiembre del año 2009, que le fue reconocida por resolución de Abril de 2010. Desde entonces, el resto de la tramitación se ha perdido y enredado entre propuesta de PIA, denegaciones de validación por la Delegación Territorial, devolución de expediente, subsanación de documentación en diversas y reiteradas ocasiones, etc. Peticiones de documentos que la interesada nos ha destacado, manifestando su estupor ante el hecho incomprensible de que “a cuentagotas” (en sus propias y sinceras palabras) y no de una vez y por todas, le hayan sido solicitados los mismos, en una pérdida de tiempo incomprensible que no ha hecho sino demorar y perjudicar el derecho de su padre.

Por nuestra parte, hemos de decir, asimismo, la paradoja que resulta del hecho de que por la unidad de trabajo social se manifieste que apreció sobrecarga en la cuidadora, como posible base que justificase la menor idoneidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y que, sin embargo, tres años después de comenzado el procedimiento, y siendo la misma la mentada cuidadora “sobrecargada”, la Administración no promoviera el recurso que aliviara dicho exceso de dedicación al dependiente.

Dejando a un lado la controversia jurídica relativa a las consecuencias a favor del administrado, que habrían de derivarse de este funcionamiento anormal de la Administración, -que causa al afectado, sin lugar a dudas, un evidente perjuicio, al impedirle acceder en plazo a los beneficios legalmente previstos para su estado y situación-, es lo cierto que la disfunción administrativa vulnera la normativa estatal y autonómica de aplicación, tanto por lo que se refiere a los principios rectores del funcionamiento de la Administración en general, como a los que inspiran la normativa reguladora de las personas en situación de dependencia en particular.

En conclusión, consideramos que el dependiente resultó perjudicado por las demoras administrativas injustificadas y más allá de lo razonable, en la tramitación de su expediente, concurriendo en su caso, además, el agravante de que cuando proceda aprobar definitivamente la prestación económica, el interesado, merced a la demora administrativa, habrá perdido las ventajas precedentes, al haber entrado en vigor las medidas restrictivas adoptadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, a saber, pérdida de efectos retroactivos de la prestación, plazo suspensivo máximo de dos años en el comienzo de la percepción, minoración cuantitativa, etc.

Se derivan indudablemente de la demora administrativa, consecuencias perjudiciales para el dependiente que, por la coyuntura económica, exceden de las ordinarias en los términos expuestos.

A la vista de todo ello formulamos a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social y a la Delegación de Familias, Asuntos Sociales y Zonas de Especial Actuación del Ayuntamiento la siguiente **Recomendación**:

“Que sin dilación se ponga término al procedimiento de dependencia del afectado, mediante la inmediata aprobación de su programa individual de atención, con plena efectividad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar propuesta en el mismo”.

Recomendación que fue favorablemente aceptada mediante la aprobación del referido PIA.

2. 1. 2. Revisiones.

Tras el reconocimiento de la situación de dependencia de alrededor de 250.000 personas beneficiarias con derecho a prestación de dependencia en Andalucía en los seis años de vigencia de la denominada Ley de Dependencia (250.194 personas a 31 de Diciembre de 2012), lo cierto es que la natural caída del número de nuevas solicitudes se ha visto compensada con las revisiones de los reconocimientos o de los PIA por parte de aquellas personas discrepante con el grado de dependencia reconocido o con la prestación o servicio aprobado en el PIA correspondiente.

La particularidad que ofrecemos en este informe va referida a un supuesto en el que habiéndose reconocido el derecho a un determinado servicio (plaza residencial) y sin que (aparentemente) cambiara las circunstancias que motivaron su otorgamiento, posteriormente es denegado idéntico servicio.

Es el caso planteado en la **queja 11/3252**, en la que el interesado exponía que a pesar de encontrarse en situación de exclusión social y de no haberse alterado las circunstancias que con anterioridad habían servido de base para determinar la decisión contraria, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social había dictado Resolución por la que, en esta ocasión, le denegaba el acceso a un centro residencial por la vía referida.

El reclamante en la presente queja dirigió a esta Institución un escrito en el que expresaba lo siguiente:

- En primer lugar, que se encuentra separado desde hace años y sin apoyo familiar ni vivienda en propiedad, razón por la cual se había visto abocado a vivir en régimen de alquiler en una casa carente de las condiciones mínimas de habitabilidad que afectaban a su salud y que obedecían a no poder asumir el coste de una vivienda digna.

- En segundo lugar, justificó documentalmente el interesado mediante certificado bancario y Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que percibe una prestación mensual de 630,59 euros, en concepto de pensión derivada de su declaración en situación de incapacidad permanente total para la profesión habitual, desde el 14 de Noviembre de 2001, más las dos correspondientes pagas extraordinarias anuales.

- Por último, aportó copia de Resolución de la Dirección General de Personas Mayores de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Mayo de 2011, en cuya virtud se desestimaba su solicitud de ser declarado en situación de exclusión social y de acceder por dicha vía a plaza en Centro Residencial de Personas Mayores. Decisión que, a juicio del afectado, no se apoya en un sustento objetivo, dado que en septiembre de 2008,

la misma Dirección General había dictado Resolución favorable a idéntica petición, sin que desde entonces hubieran cambiado las circunstancias concurrentes en el interesado.

Concretamente, la estimación de la solicitud en septiembre de 2008, determinó que el peticionario ingresase el mes siguiente en el centro residencial asignado.

Admitida a trámite por la citada Dirección General se nos informaba lo siguiente:

“1ª.- Que, efectivamente, por Resolución de 2008 se declaró al interesado en situación de exclusión social y se autorizó su ingreso en centro residencial de personas mayores, al quedar acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Orden de 11 de Febrero de 2008, con fundamento en tratarse de “una persona mayor válida para las actividades de la vida diaria y que reside solo en una vivienda cedida que presenta buenas condiciones de habitabilidad, pero que mantiene una escasa y conflictiva relación con su única hija y con unos ingresos per cápita entre el 1 y 1,25 veces el IPREM”.

2ª.- Que, por el contrario, la solicitud efectuada por el interesado de Marzo de 2011, es denegada por “no cumplir el solicitante con los requisitos específicos de las áreas de familia, vivienda y económica”, dado que éste “mantiene una relación escasa pero aceptable con su hija y que vive de alquiler en una casa antigua que, aunque presenta humedades, reúne unas condiciones de habitabilidad admisibles”, sin que se indique en los informes médicos que “padezca patología alguna que se agrave por la humedad de la vivienda”.

Posteriormente nos dirigió escrito el reclamante, en el que presentó justificación documental de las razones que le llevaron a renunciar en Octubre de 2010 a la plaza que disfrutaba, aportando denuncia policial presentada por conflictos con otro residente y escrito dirigido a la Delegación Provincial de Granada de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social dando cuenta de los hechos.

Por último, recibimos escrito procedente de la única hija del reclamante, manifestando que ella carecía de recursos económicos, de trabajo remunerado y de domicilio propio que ofrecer a su padre para remediar su situación y atender a su cuidado, teniendo a su cargo dos hijos menores de edad, encontrándose divorciada.

La Orden de 11 de Febrero de 2008, por la que se regula el procedimiento y requisitos para el ingreso en Centro Residencial de Personas Mayores en situación de exclusión social, determina en su exposición de motivos que, al margen de las situaciones de urgencia que pudieran afectar a personas en situación de dependencia, que han de ser atendidas conforme a los recursos prevenidos en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, existen «una serie de situaciones de “dependencia social” que desde el Sistema de Servicios Sociales deberán tener la oportuna atención». Siendo esta atención a las personas de 60 años y más en situación de exclusión social, la finalidad perseguida por la Orden de 2008, conforme a unos criterios objetivos que permitan determinar dichas situaciones.

El artículo 4 de la Orden de 2008, concreta los requisitos objetivos de edad (sesenta años o más) y condiciones físico-psíquicas (capaz de realizar las actividades básicas de la vida diaria) que han de cumplir sus destinatarios, además de encontrarse en situación personal de exclusión social, para cuya apreciación se atenderá a la concurrencia simultánea de al menos uno de los criterios que la definen, en cada uno de los planos de su vida que se toman en consideración, de convivencia, familia, vivienda y economía.

Sustentándose en esta base normativa, el interesado solicitó a mediados de Agosto de 2008, que fuese reconocida su situación de exclusión social y se le autorizase el acceso por dicha vía a plaza en Centro Residencial de Personas Mayores. Petición que, como consta acreditado, fue estimada por Resolución favorable de 30 de Septiembre de 2008, ingresando el peticionario en el centro de Armilla el siguiente día 22 de Octubre.

Esta Resolución estimatoria, consideró al solicitante en situación de exclusión social *“en base a la documentación que el interesado aporta en la solicitud”*, de la que la Administración aseveraba que se extraían las siguientes conclusiones:

- Es una persona mayor válida para las actividades de la vida diaria.
- Reside solo en una vivienda cedida que presenta buenas condiciones de habitabilidad.
- Mantiene una escasa y conflictiva relación con su única hija.
- Cuenta con ingresos per cápita entre el 1 y 1,25 veces el IPREM.

Por su parte, renunciada voluntariamente por el afectado en Octubre de 2010 la plaza residencial obtenida, por causa de discordias personales en la residencia y pretensión de acercamiento familiar con su hija, unos meses más tarde el reclamante presentó nuevamente solicitud dirigida a poder reingresar en centro residencial por la misma vía de exclusión social, alegando las razones que reprodujo en el escrito iniciador de la presente queja que ya se han expuesto.

En el momento de la petición de reingreso, las circunstancias del interesado referidas a percepción de ingresos, situación socio familiar y vivienda, eran sustancialmente idénticas a las que determinaron la declaración de su exclusión social y acceso a centro residencial en la resolución estimatoria de Septiembre de 2008. Es decir, el interesado tiene la edad correspondiente, es válido para las actividades de la vida diaria, vive solo en una vivienda de alquiler con un coste mensual de doscientos euros (cualesquiera que sean sus condiciones de habitabilidad), sus ingresos siguen siendo únicamente los procedentes de una pensión mensual por incapacidad permanente total para la profesión habitual, que tiene reconocida desde el año 2001 y tiene una única hija cuya situación personal, económica y de vivienda le impide hacerse cargo del cuidado y atención de su padre, con independencia de si su relación mutua es armónica o conflictiva, o de una u otra índole por períodos temporales cíclicos.

No obstante lo anterior, la resolución desestimatoria de Mayo de 2011 desestima la pretensión del interesado aduciendo que en aquél momento::

- Mantiene una relación escasa pero aceptable con su hija.
- Vive de alquiler en una casa antigua que, aunque presenta humedades, reúne unas condiciones de habitabilidad admisibles.
- No consta en los informes médicos que padezca patología que se agrave por la humedad de la vivienda.

A lo que debe añadirse, la identidad de ingresos en la primera y en la segunda ocasión. Es decir, que el interesado presentaba en ambos momentos temporales la siguiente situación:

1ª.- Ser una persona mayor válida para las actividades de la vida diaria.

2ª.- Residir solo en una vivienda que, a juicio de la Administración, reúne unas condiciones de habitabilidad admisibles.

3ª.- Dicha vivienda fue cedida en el año 2008 a título gratuito, siendo sin embargo oneroso su disfrute al tiempo de la segunda solicitud, por habitarla a título de arrendatario.

4ª.- Mantiene una relación escasa con su única hija, que era conflictiva en 2008, pero aceptable en aquel momento.

5ª.- Sus ingresos no han variado en ningún momento.

De entre todos los criterios relacionados, cierto es que el reclamante, por una parte, tiene una hija cuya falta de auxilio hacia su padre no está motivada por la existencia de una situación de maltrato pasada o presente, como exige la Orden de 2008, dado que este extremo no consta en el expediente. Y, por otro lado, como destaca la Administración reclamada, tampoco concurre en el interesado la circunstancia de residir en albergue, centro de acogida o pensión, a que igualmente se refiere la norma.

Sin embargo, por lo que a esto último se refiere, consideramos racional una interpretación flexible conforme a la cual la residencia en una pensión ha de entenderse equiparada por analogía, al hecho de vivir el petitionerio en una casa alquilada asumiendo el pago de una renta escueta como la que abona, que posiblemente sea incluso inferior a la que supondría mantener el precio de una pensión. De manera que, en el estado actual, en el solicitante no sólo concurre el parámetro del área de vivienda que prescribe la Orden de 2008, sino que incluso han menguado sus ingresos o renta disponible, ya que satisfacer su necesidad permanente de vivienda ahora le cuesta dinero, mientras que con anterioridad (vivienda cedida), la disfrutaba a título lucrativo, sin pagar contraprestación.

Respecto del segundo criterio que fundamenta la denegación adoptada por la Resolución de 2011, se argumenta que el interesado *“tiene una hija y no acredita falta de auxilio de la misma por las razones expuestas en el texto legal”*, es decir, por la existencia de una situación de maltrato pasada o presente, dado que el informe social afirma que *“el solicitante mantiene una relación escasa pero aceptable con su hija”*. En puridad de conceptos, hemos de convenir que, efectivamente, no consta que concurra o haya concurrido una situación de maltrato como causa de la falta de auxilio de la hija al padre, sino, en todo caso, una relación paterno-filial que en 2008 se apreció como *“escasa y conflictiva”* y en 2011 como *“escasa pero aceptable”*. En suma, padre e hija mantienen desde siempre una relación en esencia escasa, cuya mayor o menor hostilidad o afectividad es cíclica y sometida a la variabilidad y mutabilidad humana, de tal modo que su estado no puede servir de criterio estable y objetivo, ni fundar de modo cierto la estimación o desestimación de su solicitud. Podemos concluir, por tanto, que la falta de auxilio al interesado por parte de su hija, basada en una situación de maltrato como la que refiere la norma, ni concurriría estrictamente en la Resolución estimatoria de 2008, ni está presente en la denegatoria de 2011, de tal manera que si en la primera no impidió estimar la exclusión social del petitionerio, tampoco puede utilizarse como causa de denegación en la segunda decisión. Y ello por un principio de racional coherencia, en aplicación de la máxima de que nadie puede ir en contra de sus propios actos, quedando vinculado por los mismos. Máxime cuando hay igualdad, o incluso empeoramiento, en las restantes circunstancias objetivas del interesado.

Ello nos lleva a considerar, por aplicación de los artículos 10.1.b) y 12 de la Orden de 11 de Febrero de 2008, que debió dictarse Resolución ratificando la persistencia en el interesado de la situación de exclusión social que ya le fue apreciada anteriormente, autorizando su ingreso por esta vía en centro residencial, en la primera plaza vacante, por el orden de prioridad resultante de su puntuación.

Hemos de citar, finalmente, la argumentación contenida en el penúltimo párrafo del informe de 30 de Septiembre de 2011, en el que se señala la necesidad de la Administración de atender las situaciones en que se acredite la existencia de una auténtica y grave dependencia social de las personas mayores, remediando las que sólo lo sean de riesgo social, pero no de exclusión, con otros recursos aplicables. Afirmación que hemos de matizar en un doble sentido: el genérico, en el que apreciamos que la actuación de la Administración no ha de ser la de denegar el reconocimiento de una situación de exclusión social que merezca tal calificación, ante la imposibilidad de dar cobertura a todas las solicitudes, sino la de reconocer todas las que lo sean, aplicando los criterios de priorización de la norma en el acceso paulatino y sucesivo a plaza vacante cuando la haya. Y otro específico al caso que tratamos, conforme al cual, se advierte que la situación del reclamante, aún cuando fuera de riesgo y no de exclusión social para la Administración, tampoco ha sido atenuada mediante la aplicación de aquellos otros recursos disponibles a los que alude, sin concretar, el informe.

Las consideraciones expuestas llevan a esta Defensoría, a efectuar a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y a su Dirección General de Personas Mayores, de conformidad con el artículo 29.1 de la Ley 9/83, de 1 de diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz, la siguiente **Recomendación**:

“Que proceda a revisar de oficio la situación del interesado y que, ratificando la identidad entre las circunstancias concurrentes en el mismo en la actualidad y las que estaban presentes cuando se declaró su situación de exclusión social por Resolución de septiembre de 2008, dicte nueva resolución favorable, autorizando su ingreso en centro residencial para personas mayores por la referida vía”.

Por la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familia se contesta favorablemente exponiendo que se había procedido a la citada revisión, encontrándose actualmente el interesado ingresado en una Residencia de personas mayores municipal en su localidad de residencia.

2. 1. 3. Prestaciones económicas.

El Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, vino a establecer en su disposición adicional sexta que «las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de cinco años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento...». Pues bien, con independencia de que el plazo máximo de 5 años es ampliado a 8 años en virtud de lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, al amparo de dicha previsión, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social se han venido dictando resoluciones en este sentido, que una vez llegado su primer vencimiento de pago fraccionado y aplazado no es objeto del correspondiente abono a favor de sus beneficiarios, motivo por el cual los interesados se

han dirigido en numerosas ocasiones a esta Institución en demanda de protección de sus derechos económicos derivados de la dependencia.

El informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia a este respecto indica que *“la situación derivada de la actual crisis económica, y la subsiguiente dificultad de tesorería que se deriva de los objetivos de déficit planteados por el Estado a las Comunidades Autónomas, no han permitido afrontar el pago de los atrasos correspondientes a marzo de 2012”*.

Continúa después señalando que *“esta situación ha obligado a la Comunidad Autónoma de Andalucía a plantear un plan de reequilibrio financiero, a partir del cual confiamos en retomar nuestro calendario de tesorería para hacer efectivas las cantidades adeudadas en concepto de retroactividad de determinadas prestaciones económicas”*.

En concreto nos explica que actualmente están pendientes de abono las cantidades correspondientes a Marzo de 2012, encontrándose afectadas por esta situación 24.683 personas, de las cuales 10.199 recibieron la primera anualidad en Abril de 2011, mientras que 14.484 han de cobrar dichas cantidades fraccionadas por primera vez.

A la vista de lo expuesto, requerimos informe complementario a la Consejería de Salud y Bienestar Social a fin de saber cuáles son las previsiones respecto del calendario de pago, concretando los momentos temporales aproximados en los que las medidas de reequilibrio financiero adoptadas, permitirán, tal y como refiere la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, hacer efectivas las cantidades adeudadas, y la forma en la que se procederá respecto a las restantes. Todo ello a fin de proporcionar la mayor información posible a los afectados que han comparecido en esta Institución, así como a los que siguen compareciendo en la actualidad con el mismo motivo, sin que al cierre de este informe se nos diera información sobre estas cuestiones.

Otra cuestión directamente relacionada con la prestación económica de cuidados no profesionales y también objeto de reforma por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, es la relativa a la Seguridad Social de los cuidadores/as, que dejan de estar incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen de Seguridad Social y en situación asimilada al alta, dado que la suscripción del convenio especial regulado como obligatorio en el Real Decreto 615/2007, de 11 de Mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, pasa a ser voluntario a partir del 15 de julio de 2012 (Disposición adicional octava). Los convenios especiales de los cuidadores no profesionales existentes a 15 de julio se extinguen el día 31 de Agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento del mismo con anterioridad al 1 de Noviembre de 2012. A partir del 1º de Enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivo del cuidador no profesional (Disposición final primera).

En los supuestos de suscripción de dos o más convenios especiales a tiempo parcial respecto de un mismo dependiente, por tener la condición de cuidador/a dos o más personas de forma simultánea, el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 25 de Enero de 2010 especifica que «Excepcionalmente, en el caso de varias personas cuidadoras que se sucedan de forma rotatoria, con cambio o no de domicilio de la persona en situación de dependencia se determinará claramente los periodos de tiempo que correspondan a cada una de ellas dentro del periodo del año natural, sin que pueda establecer para cada una de las mismas un periodo continuado inferior a tres meses».

En relación a este extremo, el INSS nos informaba en el expediente de **queja 11/4523**, que *“Cuando la dedicación de cuidados a la persona dependiente es completa y es prestada de forma simultánea por dos cuidadores, se entiende que cada uno de ellos presta*

los cuidados al 50% (80 horas/mes). Si sólo uno de ellos necesita convenio lo suscribirá de forma proporcional (al 50%) con independencia de que la dedicación sea completa”.

De esta forma, en los casos que la ciudadanía nos planteaba cuestiones relacionada con este aspecto del régimen de la Seguridad Social informábamos a los interesados sobre los criterios que desde el INSS se viene aplicando sobre estos extremos.

2. 1. 4. Procedimientos.

En este apartado destacamos las disfunciones observadas en la tramitación de los procedimientos relativos a la dependencia, disfunciones que a la postre suponen demoras añadidas a las que en otro apartado de este informe exponemos (ya por la complejidad de los expedientes ya por las restricciones presupuestarias a las que antes nos refiríamos), y que motivan a que por esta Institución se postule a favor de una determinada modificación normativa o, en su caso, a la adopción de una determinada práctica administrativa, todo ello en orden a una mayor diligencia en la tramitación de estos procedimientos.

Así pues, en unos casos nos decantamos a favor de eliminar trámites innecesarios en la gestión de estos procedimientos y, en otros, a favor de una mayor flexibilidad en la tramitación.

Un primer caso lo tenemos en el expediente de **queja 11/5308**, en la que el interesado denunciaba la demora que acarrea el procedimiento de revisión del PIA de su padre, y la desprotección en el que ha quedado sumido el mismo, a pesar de haber sido reconocido como gran dependiente, al habérsele suprimido la prestación que llegó a otorgársele, cuando se vio obligado a ingresar en un centro residencial, y habiendo transcurrido muchos meses desde entonces sin que se le haya proporcionado la que habría de sustituirla.

El interesado manifiesta que su padre, de 93 años de edad y afectado de Parkinson avanzado, tenía concedida una prestación económica para cuidados en el entorno familiar en virtud de PIA aprobado a mediados de 2008.

Sin embargo el agravamiento de su enfermedad obligó a la familia a buscar un lugar donde estuviera mejor atendido, dado que una sola persona ya no podía con él para las labores de aseo.

Cuando esto ocurrió en Enero de 2011, de inmediato solicitaron el cambio de modalidad de la prestación, de ayuda para atención en el domicilio, a ayuda para acceder a una residencia. En concreto el interesado nos dice que en dichas fechas solicitó la revisión del PIA, y desde entonces lo único que han recibido es la notificación de la suspensión del pago de la ayuda que venía recibiendo su padre *“porque no se destina a su finalidad”*.

Refiere el interesado que fueron informados de que el cambio se haría pronto, pero después les han indicado que la solicitud *“se ha extraviado”*, o que *“no está donde debería estar”*, pero el caso es que el solicitante ya no recibe la ayuda legalmente concedida y sin embargo aún no se ha resuelto nada sobre la nueva, temiéndose un retraso indefinido.

Tal y como venimos haciendo en este tipo de quejas, y a la vista de la doble participación administrativa en la tramitación de estos expedientes, requerimos la emisión del informe tanto de la (entonces) Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social,

como de la Delegación de Familias, Asuntos Sociales y Zonas de especial actuación del Ayuntamiento de dicha localidad.

Así la primera nos informaba que en Marzo de 2011 habían recibido la solicitud de revisión del programa individual de atención, informando al mismo tiempo del ingreso del dependiente en una residencia de mayores, y solicitando por este motivo la prestación económica vinculada al servicio de atención residencial.

Por parte de la Delegación se constató que existía una situación de incompatibilidad, puesto que la persona dependiente venía recibiendo la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, pero estaba ingresada en un centro residencial, por lo que se solicitó la suspensión de la primera, iniciándose el procedimiento de revisión del PIA y dando traslado a los servicios sociales comunitarios para que se elaborara la nueva propuesta.

Por parte del Ayuntamiento se remite informe elaborado por la ZTS, por el que se resumen las actuaciones desarrolladas por la misma en relación con el expediente del padre del interesado. Coincide así en la fecha en la que la familia presentó ante la Delegación Provincial la solicitud de revisión del PIA, y comunicación del ingreso de aquel en un centro residencial (Febrero de 2011), y añade las fechas en las que se suspendió la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (Octubre de 2011).

Llegados a este punto y recapitulando la información ofrecida por ambas partes nos encontramos con que desde que el interesado solicitó la revisión del PIA de su padre, y comunicó el acceso del mismo a un centro residencial, transcurrieron siete meses hasta que se determinó la suspensión de la prestación económica, y ha pasado más de un año y medio sin que se haya resuelto sobre el nuevo PIA.

A diferencia de lo que viene sucediendo en otros casos, no se ofrece justificación alguna para los plazos que presiden el procedimiento, aportando el interesado los únicos indicios que pueden aportar alguna luz en este tema.

Así ambas Administraciones coinciden en señalar que la solicitud de revisión del PIA, junto a la comunicación del ingreso del dependiente en un centro residencial, datan de Febrero de 2011. A partir de entonces la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social detecta la incompatibilidad entre la nueva situación residencial del beneficiario, y la percepción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de manera que solicita la suspensión de esta última.

El art. 30 de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, determina la posibilidad de que las prestaciones que han sido reconocidas se modifiquen o extingan en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en dicha Ley.

Ciertamente la prestación económica para cuidados en el entorno familiar recogida en el art. 18 de la Ley, presupone que el beneficiario esté atendido por su entorno familiar en un entorno adecuado de convivencia y habitabilidad de la vivienda.

Lógicamente el ingreso del mismo en un centro residencial conlleva que los cuidados que precisa ya no se estén proporcionando directamente por la familia en su

entorno, por lo que se evidencia una variación en cuanto a uno de los requisitos establecidos para el reconocimiento de la ayuda, que legitima la extinción de la misma.

Desconocemos si embargo qué actuaciones precisa desarrollar la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social durante siete meses para determinar la suspensión de la ayuda, pues el procedimiento que se inicie con esta finalidad, tan solo debe acreditar los extremos antes reseñados, incluyendo evidentemente un trámite de audiencia a la persona beneficiaria.

Por lo que respecta al procedimiento para la revisión el PIA, el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, prevé la aplicación de los preceptos relativos a su elaboración y aprobación, en lo que sea procedente.

Las instrucciones dirigidas a las Delegaciones Provinciales desde la antigua Consejería para la Igualdad y Bienestar Social relativas a la aprobación del PIA, por lo que hace al procedimiento de revisión del mismo cuando se solicita por la persona interesada, obligan a aquellas a valorar si concurren las circunstancias que motivan la petición de revisión, resolviendo sobre la admisión de la misma, de forma que en el caso de que se admita la solicitud, se determina el traslado a los servicios sociales comunitarios para que elaboren la propuesta del nuevo Programa Individual de Atención.

Pues bien la solicitud del interesado para la revisión del PIA de su padre formulada en Febrero de 2011, y sin embargo no es hasta febrero de 2012 cuando se envía a los servicios sociales del Ayuntamiento la comunicación del inicio del procedimiento de revisión, emplazándoles para la elaboración de un nuevo PIA.

Nada dice la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, para explicar por qué se invierte casi un año en este trámite, y solamente el interesado saca a relucir la problemática suscitada a raíz del traslado del expediente de su padre entre distintas unidades de trabajo social (UTS) pertenecientes al mismo Ayuntamiento, como consecuencia del cambio del domicilio del afectado.

Pues bien, con independencia de las dilaciones provenientes del traslado del expediente de una UTS a otra, al margen de la duplicidad de procedimientos que constituye el núcleo de la actuación administrativa en este caso, pues se desarrollan de manera sucesiva en el tiempo, el procedimiento dirigido a extinguir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, (de la que por los datos que tenemos exclusivamente se ha determinado la suspensión cautelar): y el procedimiento encaminado a reconocer una nueva prestación (económica vinculada al servicio), que habría de sustituir a la anterior.

Nada impedía de hecho que ambos procedimientos se desarrollaran simultáneamente, de forma que al tiempo que se decretaba cautelarmente la suspensión de la PECEF, se procediera a elaborar la propuesta de PIA. Se trataba de modificar el PIA del padre del interesado, lo que implicaba necesariamente finalizar la prestación anterior, puesto que ya no se cumplían los requisitos para seguir percibiéndola, y resolver sobre la nueva prestación. No en vano las Instrucciones para la elaboración del PIA a las que hemos hecho referencia con anterioridad, vienen a señalar que las circunstancias establecidas en el art. 20 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, (dedicado a la modificación o extinción de las prestaciones), pueden entenderse como que son las causas que justificarían la revisión del PIA, de manera que la modificación o extinción de la prestación reconocida, vendría a ser en su caso, la consecuencia de dicho procedimiento de revisión del PIA.

Por nuestra experiencia en la tramitación de las quejas atinentes al Sistema de la Dependencia, hemos podido comprobar que los procedimientos previstos en las normas que resultan de aplicación, no son adecuados para atender las necesidades de las personas dependientes, cuando su situación evoluciona rápidamente hacia niveles superiores de dependencia, o cuando aparecen circunstancias sobrevenidas que determinan la inidoneidad de la prestación que vienen recibiendo, y precisan de manera rápida una prestación alternativa.

Pero es que si además de dilatan los trámites procedimentales sin justificación alguna, no puede resultar extraño que los ciudadanos se expresen cada vez más frecuentemente en términos como los que en esta queja emplea el interesado: *“esta actitud dilatoria me lleva a pensar en una evidente falta de voluntad (incluso en una actitud obstruccionista) por parte de la Administración para aplicar la ley de Dependencia, aunque la Consejería manifieste públicamente otra cosa y presuma ante el resto de Comunidades de su política social”*.

Lo que desde esta Institución propugnamos es que la información y el antiformalismo, contribuyan a dotar al procedimiento, de la flexibilidad de la que carece el diseño actual del mismo en las normas que le resultan de aplicación, con el fin de permitir su adaptación a las circunstancias de todo tipo que inciden en las necesidades de cuidado de las personas dependientes, de manera que en cada momento temporal se les pueda proporcionar la prestación que resulte más adecuada en función de aquellas.

A la vista de todo ello, esta Institución formuló a la Delegación territorial la siguiente **Recomendación**:

“Que en aras del principio de eficacia se eliminen trámites innecesarios y se arbitren medidas que doten de flexibilidad a los procedimientos de revisión del PIA

Que se resuelva a la mayor brevedad la solicitud de revisión del PIA del padre del interesado”.

La respuesta de la Delegación territorial exponía la imposibilidad de acometer la reforma normativa o la práctica administrativa postulada por esta Institución argumentando que en dicho momento pendía la reforma de la normativa autonómica como consecuencia de las reformas legislativas introducidas en la Ley de Dependencia como consecuencia del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio (sin aludir al caso concreto y a la demora planteada en la queja), extremo que en modo alguno podía traerse a colación para justificar las demoras que en todos los procedimientos de dependencia veníamos observando, sin excepción, a lo largo de 2012.

Otro caso lo tenemos en el expediente de **queja 12/1380** en el que la interesada denunciaba la demora en la resolución del procedimiento para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones de sus abuelos, los cuales se habían iniciado a través de solicitud cursada en Diciembre de 2009.

Transcurridos dos años desde la fecha de la solicitud, en concreto en Diciembre de 2011, presentaron un escrito ante la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, poniendo de manifiesto el empeoramiento de la salud de ambos solicitantes, adjuntando informe médico explicativo de la situación de la dependiente, la cual tras sufrir un ictus se encontraba en cama con el cuerpo totalmente paralizado, bomba de

alimentación y oxigenoterapia, precisando cada dos horas cambios posturales, movilizándola mediante una grúa.

Al parecer este escrito no obtuvo respuesta alguna, y al momento de presentación de la queja en esta Institución, la interesada afirma que los solicitantes no habían obtenido resolución.

El discurrir de ambos procedimientos resulta parejo, pues tras un trámite de subsanación se inicia el procedimiento en Enero de 2011, se dicta resolución reconociendo para ambos el grado III nivel 1 en Junio de 2011, y propuesta de PIA remitida a la Delegación Provincial en Noviembre de 2011.

Del trámite ulterior no se da cuenta más que en lo referente al fallecimiento del dependiente en Abril de 2012, lo que motivó resolución que ponía fin al expediente a finales del mismo mes, y en cuanto a la dependiente, de la resolución recaída el mes siguiente (Mayo) por la que se le reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, y el servicio de teleasistencia.

En este punto el Ayuntamiento manifestaba que los solicitantes estaban siendo atendidos en el ámbito familiar, por lo que no se advertía situación de riesgo, no obstante la cual se mostraban dispuestos a intervenir caso de detectarse la misma; mientras que la Administración Autonómica reconocía expresamente la demora que ha presidido la tramitación, lamentando el fallecimiento del solicitante antes de que hubiera concluido la misma, y argumentando razones frecuentemente esgrimidas (carga de trabajo que soporta la provincia de Sevilla, inadecuación de los plazos establecidos para resolver ambas fases del procedimiento teniendo en cuenta que intervienen distintas Administraciones, y escasez de recursos personales y materiales para hacer frente a la demanda de los ciudadanos en este ámbito), junto a algunas otras singulares (necesidad de subsanación y cambios obligados por el traspaso de las competencias en materia de dependencia a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía).

Las consideraciones sobre la demora que preside la tramitación de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones vienen siendo habituales en la labor ordinaria de esta Institución, sobre la que, sin lugar a dudas, también pesa la carga de trabajo que entrañan las quejas que ponen de manifiesto estas situaciones.

Desde que comenzó a ponerse en marcha el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), esta Institución ha sido consciente de las dificultades, así como de los múltiples problemas de coordinación interadministrativa surgidos, y del importante refuerzo de medios materiales y humanos requeridos.

A pesar de ello no hemos podido dejar de advertir en todos estos casos la existencia de un incumplimiento de los plazos señalados para comunicar a los ciudadanos la decisión de la Administración, tanto en lo relativo al grado de dependencia asignado, como en cuanto a la prestación o prestaciones reconocidas.

De ahí que en las múltiples resoluciones emitidas nos hayamos visto obligados a recordar a la Administración el incumplimiento de diversos preceptos legales (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 5 d) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, arts. 42 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y arts. 15 y 18 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho

a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia), así como a Recomendarle la habilitación de los medios y recursos necesarios para que se notifiquen a los interesados las resoluciones expresas recaídas en los distintos trámites del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del plazo legalmente previsto.

Tampoco nos resultan extraños los casos en los que el fallecimiento del solicitante, incurriendo en mora el procedimiento, ha determinado el cierre del expediente, sin que se lleve a cabo la aprobación del PIA, al menos para el disfrute de las prestaciones económicas hasta el momento en que se produjo el fallecimiento referido.

En estos casos la Administración ha justificado su modo de actuar al entender que el efectivo acceso a los servicios y prestaciones correspondientes por parte de las personas declaradas dependientes queda demorado a la aprobación del PIA, de manera que antes de que ésta tenga lugar, la persona reconocida en situación de dependencia sólo tiene una mera expectativa de derecho. Por eso si la persona beneficiaria fallece durante la tramitación del procedimiento, antes de la aprobación del PIA, dicho procedimiento no puede continuar pues sólo aquélla es la titular de los derechos que establece la ley, y que por otra parte no se pueden heredar porque en el momento del fallecimiento todavía no forman parte del patrimonio del causante.

Ahora bien desde esta Institución hemos estimado que si bien es cierto que estas consideraciones podrían resultar del todo ratificables en un contexto de tramitación normalizada del procedimiento, dichos criterios no se sostienen cuando la demora lo preside, de manera que de no haberse producido el retraso, podría haber sido aprobado el PIA antes del fallecimiento del solicitante. Desde la perspectiva de esta Institución, partiendo de que la demora administrativa que estamos poniendo de manifiesto no puede ir en beneficio de la Administración causante de la misma, hemos emitido diversas resoluciones en las que hemos analizado la casuística que se presentaba (atendiendo al estado de tramitación del expediente al momento del fallecimiento, efectividad del grado reconocido, tipo de prestación propuesta,...), tras lo cual hemos concluido recomendando a la Administración diversos cauces para atajar el perjuicio económico que se ocasiona, los cuales no han sido aceptados por aquella.

Estas observaciones generales, de común aplicación a casos como el que suscita esta resolución, no obstan para que analicemos las particularidades de cada supuesto concreto, a fin de detectar los déficits de actuación que no vienen sino a acrecentar las consecuencias que de por sí se derivan de la complejidad señalada del procedimiento.

Si observamos con detenimiento los plazos que se desprenden de las fechas antes descritas, nos encontramos con una duración total del procedimiento en torno a los dos años y medio, pues dicho lapso de tiempo lleva el dictado de la resolución del PIA de la solicitante, habiéndose culminado aquel respecto de su marido solo un mes antes, a causa de su fallecimiento sobrevenido. Cabe destacar que ambos fueron reconocidos como grandes dependientes, grado III nivel 1, y que por lo tanto eran tributarios del mayor nivel de protección.

Pues bien desde que las solicitudes se presentaron en la UTS correspondiente, hasta que las mismas tienen entrada en el registro de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, transcurren seis meses. Ninguna explicación se vierte sobre este particular en el informe remitido desde el Ayuntamiento, pero no podemos sino cuestionarnos sobre las causas que impiden la remisión de la solicitud desde un organismo

al otro en todo este tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que por parte de los servicios sociales comunitarios no se cumplió con la obligación que le correspondía de requerir a los solicitantes la documentación necesaria para subsanar la solicitud.

Ciertamente los servicios sociales comunitarios no advirtieron los defectos que más tarde detectaron en el órgano de valoración (compulsa del DNI, y firma del guardador de hecho), por lo que la demora que acompaña este trámite se torna aún más inexplicable.

La Delegación Provincial de la (entonces) Consejería para la Igualdad y Bienestar Social trae a colación el dictado del art. 11 del Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, para justificar la devolución de las solicitudes a los servicios sociales comunitarios a efectos de proceder a la subsanación de las mismas.

Ahora bien tardó casi dos meses en enviarlas, y fueron precisos otros cuatro meses para su recepción. Es verdad que desconocemos el tiempo que invirtieron los solicitantes en aportar la documentación necesaria, pero sí sabemos que a los mismos no se les pidió hasta un mes más tarde (el 30 de Septiembre).

El precepto invocado por la Administración Autonómica residencia en los servicios sociales comunitarios la obligación de requerir a los solicitantes para la subsanación de las deficiencias de las solicitudes, pero entendemos que ello es así porque al fin y al cabo son los servicios sociales comunitarios los que las reciben y los que se sitúan más próximos a los mismos, pero incumplida dicha obligación, en tanto que destinataria final de las solicitudes y competente para resolver sobre las mismas, nada impide que la Administración Autonómica realice un trámite previsto con carácter general en la normativa sobre procedimiento administrativo, requiriendo directamente a los solicitantes cuando aprecia las deficiencias mencionadas, sobre todo teniendo en cuenta que ya había existido un retraso injustificado de seis meses y que dicha Administración era consciente del mismo.

A partir de entonces, y aunque la valoración y resolución del grado y nivel de dependencia, así como la elaboración de la propuesta del PIA se llevan a cabo en períodos más razonables, los plazos indebidos vuelven a quebrar el trámite de la resolución. Y es que las propuestas para ambos programas individuales de atención, remitidas el 7 de Noviembre, y recepcionadas dos días después, distan otros seis meses de la fecha de resolución del PIA de la abuela de la interesada, propiciando dicha demora el fallecimiento de su marido antes de la fecha de la resolución, dejándole por tanto al margen de cualquier beneficio de la ley.

Si nos atenemos a las instrucciones para la elaboración del PIA emanadas de la Consejería, apreciamos que la propuesta elaborada por los servicios sociales comunitarios ya debe acompañarse de la documentación necesaria para hacer efectiva la prestación (junto al informe social y al trámite de consulta, ha de remitirse la acreditativa de la capacidad económica, y los datos bancarios), por lo que si el servicio de acción e inserción social estima adecuada la propuesta, solo tiene que remitirla al servicio de gestión económica de pensiones, de manera que constando la documentación relativa a la persona cuidadora, ha de realizar la propuesta de resolución, a la que seguirá la fiscalización del gasto.

Sobre la demora en este último trámite nada se especifica, salvo las justificaciones esgrimidas con carácter general, aunque quizás, por la fecha a que se refiere

(a principios de año), pudiera significarse el aludido traspaso competencial a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Lo que ocurre es que, al margen de la constitución de los órganos que prevén los Estatutos de la misma en el nivel de los servicios centrales, por lo que se refiere a la organización territorial, no podemos decir que existan cambios sustanciales. Se prevé la dependencia funcional de los servicios territoriales respecto de las Delegaciones Provinciales de la Consejería a la que se adscribe la Agencia, pero en definitiva corresponde al titular de estas últimas, como venía sucediendo hasta ahora, el dictado de las resoluciones reconociendo grado y nivel, determinando las prestaciones (PIA), y revisando ambos. Se ha modificado el diseño jurídico del organismo al que se atribuye la competencia en esta materia, pero sigue integrado en la Consejería, incluso físicamente, y los procedimientos se siguen desarrollando incluso por las mismas personas, con independencia de los cambios que hayan podido producirse en su adscripción funcional. Con todo ello queremos decir que la alegación del traspaso de competencias no resulta ni mucho menos convincente como causa justificativa de la demora.

A la vista de todo ello se formuló el correspondiente Recordatorio de deberes legales a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social así como la siguiente **Recomendación**:

“Que en aras del principio de eficacia se eliminen trámites innecesarios y se arbitren medidas que doten de flexibilidad a los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y elaboración del PIA”.

Como en otros expedientes de dependencia, se reitera la contestación administrativa en los cambios legislativos introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012 en la Ley de dependencia, añadiendo que las demoras también viene justificadas por otros motivos: volumen de expedientes, escasez de recursos humanos, complejidad de los procedimientos (en dos fases), intervención de distintas Administraciones públicas (autonómica y local), etc., extremos todos ellos que si bien pueden ocasionar demoras puntuales en determinados procedimientos en modo alguno pueden extenderse a la práctica totalidad de los expedientes que los interesados trasladan a esta Institución.

2. 1. 5. Derecho de opción.

Sabido es que el procedimiento de la dependencia incorpora no solo los preceptivos trámites de audiencia establecidos en la legislación administrativa, sino que en el específico procedimiento relativo a la aprobación del PIA, en el que se ha de concretar la prestación económica o el servicio a favor de la persona dependiente, se prevé un trámite específico en el que se sondea a la persona afectada (o a sus familiares o allegados si carece de capacidad suficiente) en orden a sus pretensiones sobre dicha cuestión, sin perjuicio de la preferencia a favor de los servicios establecida en la ley de Dependencia. Este trámite, que se sustancia con anterioridad a la elaboración de la propuesta de PIA, se materializa finalmente en una doble opción en la propuesta que los servicios sociales comunitarios elevan a la correspondiente Delegación territorial de la Consejería de Salud y Bienestar Social.

En el expediente de **queja 12/2237** el interesado demandaba nuestro amparo ante la indefensión que aducía en relación al procedimiento para el reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones de su madre, que terminó definitivamente con la finalización del mismo por fallecimiento de la afectada.

Exponía el interesado que confió en la Ley de la Dependencia para mejorar la situación de su madre, de manera que le permitiera compaginar su cuidado con su trabajo como autónomo, pero que se desengañó de las posibilidades de aquella por la mala gestión burocrática que la acompaña, que le llevó a tener que dejar su trabajo para dedicarse por entero a atenderla, y suplir constantemente el desamparo al que se veía sometida, adelantando incluso el importe necesario para ofrecerle un servicio residencial que ya le había sido reconocido con anterioridad, y al que considera que en derecho le correspondía a su madre.

Señalaba que la demora de la Administración en la tramitación había propiciado que el fallecimiento de la solicitante le impidiera el disfrute de su derecho, llegando a argumentar incluso como consecuencia de esta forma de actuar, que el retraso fue premeditado para evitar tener que hacer frente a las prestaciones de personas que, por su avanzada edad, están próximas a fallecer.

Relataba pormenorizadamente el itinerario de las actuaciones, las cuales se han desarrollado en torno a tres procedimientos. El primero se inició en 2008 obteniendo el reconocimiento del grado III nivel 1 en agosto de ese mismo año y la aprobación en 2009 del programa individual de atención que preveía el ingreso de la solicitante en un centro residencial.

Dada la distancia existente respecto del domicilio del interesado y la imposibilidad de visitarla en dicha ubicación con la frecuencia deseada, aquel requirió a la Administración a los pocos días de la resolución del PIA, para que el mismo se quedara en suspenso (sin renunciar al servicio otorgado) en tanto había disponibilidad de alguna otra plaza más cercana, pidiendo en este caso que mientras tanto le dispensaran a su madre la ayuda a domicilio.

A partir de este momento transcurrieron otros siete meses hasta que en Diciembre de 2009 le notificaron el nuevo PIA y empezaron a proporcionar la ayuda a domicilio a su madre en Febrero de 2010.

El deterioro producido en el estado de salud de aquella y la propia enfermedad del interesado, que era su único cuidador, obligaron a ingresar a su madre en una residencia de mayores de carácter privado en Abril de 2011, lo que determinó el inmediato cese del servicio de ayuda a domicilio y la necesidad de volver a solicitar una nueva revisión del PIA.

A partir de entonces se demora un mes la comunicación de la admisión de su solicitud, se remite el expediente a los servicios sociales comunitarios, considerándose innecesario este paso por el interesado, puesto que los mismos ya dictaminaron al principio sobre la conveniencia del acceso de su madre a un centro residencial, se ratifica el trámite de audiencia, y en el transcurso del período de tiempo que debió ceñirse a tres meses, pero que se prolongó durante seis, falleció su madre, lo que determinó que desde la Delegación territorial se limitaran a decretar el archivo del expediente, estimando el interesado que debió reconocerse el abono de la prestación económica vinculada al servicio hasta el momento en el que ocurrió aquel.

Pues bien el informe recibido desde la Delegación Provincial, manifestaba la existencia de tres procedimientos para los tres programas individuales de atención, los cuales habían implicado la participación de distintos profesionales, tanto técnicos como administrativos en cada uno de los procedimientos y servicios.

Trasladábamos, pues, la cuestión aducida por el interesado respecto a que no fue informado sobre la posibilidad de designar el área territorial de la plaza residencial, porque en la capital no había centros con plazas concertadas, por lo que *“tenía que aceptar el centro y ampliar a toda la provincia”*. Puesto que la solicitante renunció a incorporarse a la plaza asignada, el procedimiento continuó con la revisión del PIA, de forma que no se estableció una segunda opción porque estaba muy claro que quería el servicio de ayuda a domicilio, mientras que en la posterior revisión, también estaba muy clara la opción por la prestación económica vinculada al servicio residencial. En último término el informe relataba los trámites realizados para la segunda revisión del PIA, tal y como le solicitábamos en nuestro escrito de petición.

1.- Sobre la demora en la tramitación:

Con carácter habitual venimos asistiendo a la formulación de quejas ante esta Institución que ponen de manifiesto la demora que preside la tramitación de los procedimientos acogidos a la denominada Ley de la Dependencia, en las dos fases del mismo tal y como vienen establecidas en el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La somera revisión de las fechas que se barajan en el expediente de la madre del interesado, hace surgir nuevamente la misma reflexión, y ello con independencia de la complejidad del procedimiento, a la que más adelante nos referiremos.

Y es que la primera resolución del PIA exige un período de tiempo en torno al año y dos meses, la primera revisión conlleva siete meses más, que ineludiblemente se unen a la demora anterior, pues la solicitante no llegó a disfrutar ninguna prestación a raíz del primer PIA, y la segunda revisión de aquel ha precisado otros seis meses, desconociendo cuánto tiempo más se hubiera prorrogado el trámite si la comunicación del fallecimiento de la solicitante no hubiera determinado la resolución de cierre del expediente.

Tampoco nos resultan extraños los casos en los que el fallecimiento del solicitante, incurriendo en mora el procedimiento, ha determinado el cierre del expediente, sin que se lleve a cabo la aprobación del PIA, al menos para el disfrute de las prestaciones económicas hasta el momento en que se produjo el fallecimiento referido.

En estos casos la Administración ha justificado su modo de actuar al entender que el efectivo acceso a los servicios y prestaciones correspondientes por parte de las personas declaradas dependientes queda demorado a la aprobación del PIA, de manera que antes de que ésta tenga lugar, la persona reconocida en situación de dependencia sólo tiene una mera expectativa de derecho. Por eso si la persona beneficiaria fallece durante la tramitación del procedimiento, antes de la aprobación del PIA, dicho procedimiento no puede continuar pues sólo aquélla es la titular de los derechos que establece la ley, y que por otra parte no se pueden heredar porque en el momento del fallecimiento todavía no forman parte del patrimonio del causante.

Ahora bien desde esta Institución hemos estimado que si bien es cierto que estas consideraciones podrían resultar del todo ratificables en un contexto de tramitación normalizada del procedimiento, dichos criterios no se sostienen cuando la demora lo preside, de manera que de no haberse producido el retraso, podría haber sido aprobado el PIA antes del fallecimiento de la solicitante. Desde la perspectiva de esta Institución, partiendo de que la demora administrativa que estamos poniendo de manifiesto no puede ir en beneficio de la Administración causante de la misma, hemos emitido diversas resoluciones en las que hemos analizado la casuística que se presentaba (atendiendo al

estado de tramitación del expediente al momento del fallecimiento, efectividad del grado reconocido, tipo de prestación propuesta,...), tras lo cual hemos concluido recomendando a la Administración diversos cauces para atajar el perjuicio económico que se ocasiona, los cuales no han sido aceptados por aquella.

2.- Sobre el desarrollo del procedimiento:

Argumenta la Delegación la complejidad del procedimiento, puesto que en realidad se tramitan tres distintos (cuatro si consideramos las dos fases del que se desarrolló en primer lugar), por la necesidad que entrañan de participación de diversas Administraciones, y distinto personal incorporado a las mismas.

Ciertamente tanto la Delegación, como el Ayuntamiento de Granada, y al margen de la demora antes aludida, se limitan a aplicar los preceptos recogidos en el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como las Instrucciones relativas a la aprobación del PIA. Lo que ocurre es que la experiencia atesorada en el análisis de los supuestos que se someten a nuestra consideración, ha puesto de relieve la absoluta falta de flexibilidad del procedimiento establecido para adaptarse a las circunstancias que se suceden en la evolución de la situación de una persona dependiente, fundamentalmente en lo que hace a los cambios que aquellas pueden determinar en cuanto a sus necesidades de cuidado.

Así la comparecencia del interesado se produce porque la prestación reconocida a su madre en primera instancia, no resultaba adecuada por la lejanía del centro asignado respecto del domicilio, y aún quedando clara su opción por la misma, se hizo preciso iniciar un nuevo procedimiento para que le concedieran una prestación distinta, la cual con el transcurso del tiempo, que llevó aparejado un progresivo deterioro del estado de salud de la solicitante, junto a la enfermedad sobrevenida de su hijo y cuidador, devino insuficiente. En estas circunstancias y con la intervención de los servicios sociales comunitarios se propició el acceso de la dependiente a un centro residencial privado, dejando inmediatamente de recibir el servicio de ayuda a domicilio, con la esperanza de verse resarcida en parte del coste de dicha plaza, mediante una prestación económica vinculada al servicio de atención residencial. Para acceder a esta última fue necesario iniciar un nuevo procedimiento de revisión, el cual no alcanzó a satisfacer la pretensión aludida porque sobrevino el fallecimiento de la interesada.

Nos preguntamos en esta tesitura si dicha tramitación procedimental múltiple era ineludible, o en cierto modo podían haberse soslayado aspectos que hubieran incidido en la agilización del expediente.

Así en primer lugar nos da la impresión de que, a pesar del trámite de consulta en el procedimiento de elaboración del primer PIA, el interesado no fue informado de la falta de centros concertados en la ciudad de residencia, y de las posibilidades de acceder a la plaza en un entorno más o menos cercano.

Manifiesta abiertamente la citada Delegación que no se le informó de la posibilidad de elegir ámbito geográfico precisamente por la circunstancia anterior, señalando que debía aceptarse la plaza y ampliar a toda la provincia.

Por esta razón, tras un año y dos meses de procedimiento, la opción de PIA aprobada para la solicitante resultó fallida. Quiso el interesado dejarla suspendida en tanto había disponibilidad de plaza más cercana, pero se encontró con la necesidad de renunciar,

para proceder a la revisión del PIA que, añadiendo a dicho plazo siete meses más, le otorgaría a la solicitante una prestación diferente.

Alude en su informe la Delegación a que no se establecieron en los PIAs segundo y tercero una segunda opción prestacional, porque estaba clara la preferencia por servicio de ayuda a domicilio, y prestación económica vinculada al servicio de atención residencial en cada caso. Pero nuestra pregunta en realidad se refería al primer procedimiento, puesto que estimamos que si en el PIA correspondiente al mismo se hubiera fijado como segunda opción el servicio de ayuda a domicilio, lo cual no resultaba impensable dadas las dudas que podían existir en cuanto a la posibilidad de adjudicación de una plaza cercana, ante la imposibilidad de hacer efectiva la primera opción, se podía haber tramitado directamente la segunda, sin necesidad de tener que iniciar un expediente de revisión. La primera opción habría quedado reflejada como prioritaria, con lo cual en cierto modo se sustentaría la intención del interesado de dejarla suspendida en tanto pudiera materializarse.

Se echa de menos igualmente que en la revisión iniciada no se planteara desde el principio la prestación económica vinculada al servicio, teniendo en cuenta además, que la indisponibilidad de plazas reseñada en la ciudad de residencia, no se debía a que el índice de ocupación impidiera el acceso, sino simplemente a la inexistencia de centros concertados de la tipología que la solicitante precisaba.

En este punto cabe reseñar que para el interesado, el servicio de atención residencial siempre fue la primera opción, la cual nunca abandonó, pues de hecho refiere frecuentes requerimientos de información a los servicios sociales sobre este asunto. De esta manera quizás se habría evitado tener que recurrir a una segunda revisión del PIA.

Además no carecía de razón el interesado cuando aducía que a su madre ya la propusieron para el servicio de atención residencial desde el principio, y que los servicios sociales comunitarios estaban perfectamente al tanto de su situación, pues de hecho intervinieron en el acceso de la misma al centro residencial privado, auspiciando en este sentido la nueva revisión del PIA, por lo que no tiene mucho sentido que se les volviera a remitir el expediente para hacer la propuesta, reiterando trámites innecesarios, ya que si bien el procedimiento se concibe como garantía formal de los derechos de los ciudadanos, también rigen en cuanto al mismo una serie de principios (eficacia, celeridad, economía,...) que tratan de evitar los perjuicios que el excesivo formalismo puede ocasionarles. Consideramos por tanto que hubiera bastado con que desde esa Delegación se requiriera a la solicitante la aportación de la documentación actualizada, sobre los demás aspectos a tener en cuenta para proporcionar la prestación (situación económica, datos bancarios).

En definitiva abogamos desde esta Institución porque la información y el antiformalismo, contribuyan a dotar al procedimiento, de la flexibilidad de la que carece el diseño actual del mismo en las normas que le resultan de aplicación, con el fin de permitir su adaptación a las circunstancias de todo tipo que inciden en las necesidades de cuidado de las personas dependientes, de manera que en cada momento temporal se les pueda proporcionar la prestación que resulte más adecuada en función de aquellas.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andalúz, se formula la siguiente **Sugerencia** a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Granada:

“Que se promueva la fijación de dos modalidades de prestación en las propuestas de PIA que elaboran los servicios sociales comunitarios, teniendo en

cuenta la absoluta prioridad de la primera respecto de la segunda, y la posible temporalidad de esta última respecto de la disponibilidad de la primera.

Que en aras del principio de eficacia se eliminen trámites innecesarios y se arbitren medidas que doten de flexibilidad a los procedimientos de elaboración y revisión del PIA”.

Dicha sugerencia, dirigida en primer lugar a la citada Delegación territorial fue trasladada a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, cuya respuesta esta pendiente a la fecha de cierre del presente informe.

2. 1. 6. Efectividad de derechos.

Hay que traer aquí a colación las dos modificaciones legales que han afectado al calendario de implantación de la Ley de Dependencia en relación a determinados grados y niveles de dependencia y con ello la efectividad de los derechos derivados de la misma. En primer lugar el real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo y en segundo lugar el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de Julio, este último remitiendo la efectividad de los derechos de los dependientes moderados a 1º de julio de 2015.

Pues bien, en relación a la primera de las modificaciones legales se refieren las **queja 11/678, queja 11/1958, queja 11/1961 y queja 11/2001**. Aparte de la compareciente en el primer expediente, que también protestaba por la ausencia de revisión del grado y nivel de dependencia, la reclamación que se repite en todos los casos obedece a la falta de elaboración del PIA a solicitantes de las prestaciones de dependencia que tenían reconocida su condición de dependientes moderados (grado I nivel 2) con antelación a la fecha en que debían ser efectivas las mismas, en concreto el 1 de Enero de 2011.

En sus escritos alegaban que en las resoluciones de reconocimiento de grado y nivel que les habían notificado, se hacía referencia, para los casos en los que el derecho de acceso a los servicios y prestaciones debiera hacerse efectivo en un año distinto a aquel en que se hubiera dictado la resolución de la situación de dependencia; a la elaboración de la propuesta de PIA por parte del centro de servicios sociales comunitarios en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación.

Habiendo demandado la elaboración del PIA en los servicios sociales comunitarios correspondientes, fueron informados no obstante de la imposibilidad de llevar a cabo esta tarea, alegando la necesidad de que la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social publique en el BOJA los servicios que corresponden a este grado y nivel de dependencia, así como que realice la carga de los expedientes en la plataforma digital Netgefys.

Esta información suministrada a los interesados se ha visto corroborada por los informes solicitados a los Ayuntamientos intervinientes en estos casos (Marbella y Málaga), así como los recibidos de la misma Delegación Provincial de la citada Consejería.

En concreto en estos últimos la Delegación mantiene que hasta que no se efectúe en nuestra Comunidad Autónoma el desarrollo normativo del R.D. 175/2011, de 11 de Febrero, no pueden llevar a cabo la elaboración de los PIA correspondiente a los dependientes moderados (grado I nivel 2), por lo que hasta entonces tampoco es posible gestionar los expedientes correspondientes a los mismos en la aplicación informática Netgefys.

Pues bien por lo que respecta a este asunto el informe recibido de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (relativo a un supuesto similar - queja 11/2694-) se discutía la efectividad del acceso a las prestaciones de las personas reconocidas con este grado y nivel de dependencia, teniendo en cuenta la modificación del apartado 2 de la Disposición Final 1º de la Ley de Dependencia, operada por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y atendiendo al momento en el que se formula la solicitud (anterior o posterior al 1 de Enero de 2011).

Así la Administración sostenía que, puesto que el derecho de acceso a las prestaciones para los declarados como dependientes moderados nivel 2 surgía el 1 de Enero de 2011, el plazo de seis meses para tramitar el procedimiento que se establece en la nueva redacción de la Disposición Final 1ª de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, había de contarse a partir de entonces, de manera que para quienes tenían reconocido el grado y nivel aludidos antes de dicha fecha, el plazo se iniciaría con ella, y el reconocimiento de la prestación, a través del programa individual de atención, debía producirse a partir de primeros de Julio de 2011. Para los que lo solicitaran con posterioridad, el plazo comenzaría desde la fecha de presentación de la solicitud.

Respecto a dichas conclusiones, de las que discrepa abiertamente esta Institución, nos pronunciamos al respecto en la resolución emitida en el expediente al que antes aludíamos, en la que se incluyen diversas recomendaciones.

Igualmente dimos traslado de nuestra Resolución a efectos de que conociera el razonamiento de esta Institución que ha conducido a considerar que los procedimientos de dependencia deben tramitarse con carácter íntegro sin solución de continuidad, desde la fecha de presentación de la solicitud, con independencia de que los beneficiarios no puedan acceder a las prestaciones hasta el inicio del año de efectividad de las mismas, con arreglo al grado y nivel reconocidos. Al mismo tiempo requerimos a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, para que se reconozcan efectos retroactivos a 1 de Enero de 2011 a todos los beneficiarios de prestaciones económicas que iniciaron el procedimiento antes de primero de Junio de 2010, cuando debió empezar a computarse el nuevo plazo previsto en el apartado 2º de la Disposición Final 1º de la Ley.

Ante nuestro planteamiento la mencionada Agencia discrepa, por considerar que se trata de una interpretación normativa que, al igual que la realizada por la propia Administración, cabe dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Al mismo tiempo señala que el debate suscitado ha devenido estéril, puesto que el Real Decreto-Ley 20/2011 de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ha alterado el calendario recogido en la disposición final 1ª de la Ley de Dependencia, entendiendo que la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas reconocidas en grado I nivel 2 finalizó el 31 de Diciembre del pasado año, de forma que dicho grado no volverá a tener efectividad hasta el 1 de Enero de 2013.

Ahora bien, con independencia de que la nueva redacción de la referida disposición final 1ª de la Ley 39/2006 de 14 de Diciembre, tampoco es clara y por lo tanto es susceptible de interpretaciones respecto a quienes se consideran incluidos en el plazo que terminó el 31 de Diciembre pasado (“quienes sean valorados en el grado I de dependencia moderada nivel 2”) y quienes se ven demorados al 1 de Enero de 2013 (*“el resto de quienes sean valorados en el grado I de dependencia moderada nivel 2”*), lo cierto y verdad es que

esta cuestión en nada obsta a nuestro posicionamiento en orden a la continuidad en la tramitación de los expedientes.

Desde nuestra perspectiva los argumentos esgrimidos por la Delegación Provincial no se sostienen, puesto que en el segundo informe de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia ya se nos indicaba que desde que comenzó la efectividad de las prestaciones para este colectivo (1 de Enero de 2011), se ha estado trabajando en el objetivo de atender a sus integrantes a la mayor brevedad, procediéndose a la carga progresiva de los expedientes en la aplicación informática, y analizando los recursos recogidos en la normativa estatal para modificar la autonómica en este aspecto, pero sin que ello haya resultado óbice para que varios cientos de personas reconocidas en este grado y nivel estén disfrutando ya de la prestación o servicio correspondiente.

Pero es que por otro lado nos parecía que resultaba perfectamente trasladable a aquel momento temporal el razonamiento que realizábamos en la resolución ya comentada, en el cual subrayábamos la independencia del calendario de efectividad de las prestaciones (que ahora sí se ha modificado), respecto del plazo de tramitación de los expedientes de reconocimiento de la condición de dependiente y el derecho a las prestaciones del Sistema (en todo caso seis meses desde que se formula la solicitud).

Sobre este concreto aspecto referíamos que:

“la modificación introducida con la incorporación de un nuevo apartado 2 solamente afecta al plazo de tramitación, en el sentido de considerarlo como plazo único que se computa desde la fecha de entrada de la solicitud hasta la resolución que determina las prestaciones, de lo que se deduce que no puede suspenderse, como de hecho venía ocurriendo hasta ahora, por los motivos que hemos explicado anteriormente.

Pero ello no implica, como tampoco pasaba antes, que los procedimientos no puedan iniciarse hasta que empiece el año de vigencia de las prestaciones correspondientes, entre otras cosas porque dicho año depende del grado y nivel reconocidos, y para ello es preciso que aquellos se tramiten al menos hasta la resolución que reconoce la condición de dependiente, y este período también ha de computarse dentro del plazo.”

Reivindicamos por tanto que el procedimiento se tramite sin solución de continuidad, incluyendo la elaboración de los programas individuales de atención, al tiempo de formularse la solicitud, aunque sea anterior a la fecha que le correspondería a la efectividad de las prestaciones, quedando demorado a esta última el acceso efectivo a las mismas.

Así las personas que hubieran sido reconocidas como dependientes moderados en el grado I nivel 2 y hayan resultado afectadas por la modificación del calendario operada para este grado y nivel, tienen derecho a que se continúe el procedimiento mediante la elaboración del PIA, de manera que en Enero de 2013 puedan disfrutar efectivamente de las prestaciones o servicios que les hayan sido reconocidos. De otra forma, si el PIA no se empieza a elaborar hasta la fecha referida, a la demora que ya han padecido por la pasividad de esa Administración, se añadiría la que resulta de sumar al año de retraso legalmente establecido en la nueva redacción de la Disposición final 1ª de la Ley, el plazo que resulte del tiempo necesario para la segunda fase del procedimiento.

Teniendo en cuenta lo expuesto se formuló a la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social la siguiente **Recomendación**:

“Que se promueva ante los servicios sociales comunitarios correspondientes la elaboración de los Programas Individuales de Atención de las personas que han sido reconocidas como dependientes moderadas (grado I nivel 2), con arreglo a las prestaciones y las intensidades que para dicho grado y nivel ha establecido el R.D. 175/2011, de 11 de Febrero; y a la vista de la carga progresiva de sus expedientes en la plataforma digital Netgefys, con independencia de que el acceso efectivo a las prestaciones y servicios que se les otorguen no se produzca hasta primeros de Enero de 2013”.

Tanto por la Delegación Provincial de la Consejería como por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia se discrepa de nuestra interpretación y con ello de la recomendación aquí expresada, reiterándose en que la normativa exige la tramitación del PIA en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación, lo que favorece *“acercar en el tiempo la conclusión del procedimiento y el disfrute real de las prestaciones y/o servicios, con el fin de que los mismos se acomoden al máximo a la situación real de las personas declaradas en situación de dependencia”.*

2. 1. 7. Responsabilidad Patrimonial.

Desde los primeros casos de demoras excesivas de expedientes de dependencia y, especialmente en el trámite de aprobación del PIA, en los que se producía el fallecimiento de la persona dependiente antes de la conclusión de este último procedimiento, esta Institución mantiene su posicionamiento respecto a que tal demora o falta de diligencia administrativa priva de derechos (ya prestación económica o servicio) a la persona dependiente, siempre que no haya intervenido culpa por parte de esta, supuestos por los que nos postulamos a favor de promover la exigencia de responsabilidad patrimonial en el seno de un expediente ad hoc en el que se acredite tal extremo.

En todos los casos en que esta Institución se ha postulado a favor de que se depurase dicha responsabilidad patrimonial la postura administrativa ha sido contraria a la misma, trayendo a colación el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía 70/2000, de 18 de Marzo, en el que se concluye que si la persona dependiente fallece antes de la aprobación del PIA, no procede continuar el procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo, toda vez que los derechos derivados de la normativa de dependencia tienen carácter individual y personalísimo.

Buen ejemplo de ello lo tenemos en el expediente de **queja 12/404**, en la que el interesado manifestaba que en Octubre de 2010 obtuvo el reconocimiento de la dependencia de su marido, de 78 años, postrado en cama y afectado, además de por otras enfermedades físicas, por una enfermedad mental□, sin que ningún recurso le hubiese sido reconocido hasta la fecha. Situación agravada por formar parte de la unidad familiar un hijo enfermo mental, igualmente objeto de cuidados en el ámbito familiar.

De la información administrativa se extraía la siguiente cronología de actuaciones en el procedimiento:

- Fecha de solicitud de la dependencia: Octubre de 2010.

- Recepción de la solicitud enviada a la Delegación Provincial: el 17 de Noviembre siguiente.

- Reconocimiento de la Dependencia Severa (Grado II, Nivel 1) del afectado Mayo de 2011.

- Recepción de la Resolución por los Servicios Sociales Comunitarios: el 27 de Julio de 2011.

- Tramitación de revisión del grado y nivel por empeoramiento: tramitada el 28 de Septiembre de 2011.

- Visita domiciliaria dirigida a elaborar la propuesta de PIA: El 23 de Diciembre de 2011.

- Recepción en la Delegación Provincial de la referida propuesta, consistente en prestación económica para cuidados en el entorno familiar: el 18 de Enero de 2012.

- Fallecimiento del dependiente: el 21 de Febrero de 2012.

- Remisión del expediente al Departamento de Prestaciones Económicas, para resolución de la propuesta de PIA: el 2 de Marzo de 2012.

La interesada, por su parte, comunicó el fallecimiento del dependiente a los Servicios Sociales Comunitarios el 23 de Febrero de 2012, destacaba la falta de conclusión del procedimiento por causa exclusivamente imputable a la Administración.

La Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece en el apartado segundo de su Disposición Final Primera, -conforme a la modificación operada en su redacción por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de Mayo-, que «En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones».

Partiendo del plazo legalmente consagrado, apreciábamos que en el expediente se había excedido con creces el lapso temporal máximo de seis meses dentro del cual ha de tramitarse y concluirse el procedimiento, alcanzando su duración al menos dieciséis meses, computados desde la solicitud el 22 de Octubre de 2010 hasta el fallecimiento del dependiente el 21 de Febrero de 2011, dado que en esta última fecha no había sido dictada la Resolución por la que se aprobara la prestación económica propuesta a su favor en el Programa Individual de Atención.

En la exposición cronológica expuesta en los informes administrativos, se revela que la Delegación Provincial de Sevilla empleó siete meses en el reconocimiento del grado y nivel de dependencia del afectado (Resolución de Mayo de 2011); transcurriendo siete meses más hasta que se elaboró la propuesta del programa individual de atención por los Servicios Sociales Comunitarios (el 23 de Diciembre de 2011); sin que, remitida la misma a la Delegación Provincial, llegara nunca a dictarse resolución aprobando la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que se propuso como recurso más idóneo para el dependiente, aún cuando se encontraba en trámite dicha aprobación, ya que el día 2

de Marzo se había remitido el expediente al Departamento de Prestaciones Económicas para resolución. Apenas nueve días antes había fallecido el afectado.

Conforme al párrafo primero del apartado tercero de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre: «El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria».

En el caso que nos ocupa, a pesar de la demora, no solo existía ya propuesta de Programa Individual de Atención a favor del afectado en el momento de su fallecimiento, sino que, como se ha expuesto, estaba el mismo en trámite de aprobación inminente, hasta el punto en que puede decirse que el dictado de la Resolución oportuna, confirmando la propuesta, no era sino un formalismo cuya cumplimentación, una vez más, no dependía más que del tiempo en el lento movimiento de la maquinaria administrativa.

Existía, por tanto, concreción en el recurso que se asignaba al dependiente como más idóneo en su situación: la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Cuidados que, por otra parte, dispensaba su mujer, de edad avanzada, a un marido casi octogenario, física y psíquicamente desvalido, cuya carga debió verse aliviada mediante el acceso al recurso legal en el plazo de seis meses desde la solicitud.

Precisamente el trámite administrativo en que se encontraba el expediente de dependencia, en el que el servicio o prestación ya no era genérico, sino que se había especificado en la prestación económica reseñada, -en trance formal ésta de ratificarse en forma de Resolución (sin modificaciones ni aditamentos)-, así como la circunstancia de haberse producido una evidente vulneración, por exceso, del plazo legal por causa exclusivamente imputable a la Administración, conducen a dos conclusiones:

1ª.- Que la obligación administrativa se trasmuta en específica y es, por tanto, exigible por el interesado su cumplimiento, al entenderse superada la mera expectativa de derecho derivada del mero reconocimiento del grado y nivel.

2ª.- Que se despliega la eficacia de la resolución de reconocimiento de la dependencia omitida por demorada, al menos a efectos de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración. Traduciéndose dicha eficacia por ello, -en el caso de fallecimiento del dependiente que nos ocupa-, en la determinación del daño y/o perjuicio causado a su cuidadora por la tardanza administrativa en la conclusión formal del expediente, estando especificada la prestación. A cuyo efecto, habrá de ser resarcida la cuidadora en la prestación económica dejada de percibir desde la fecha de solicitud de reconocimiento de la dependencia el 22 de Octubre de 2010 (por ser de aplicación la redacción de la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006, vigente en el momento de presentación de la solicitud), hasta la fecha de fallecimiento del dependiente el 21 de Febrero de 2011.

A la vista de todo ello efectuamos el correspondiente Recordatorio de deberes legales y formulamos a las citadas Administraciones la siguiente **Recomendación**:

“Que promuevan la iniciación de expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que hayan causado al dependiente fallecido y a su cuidadora, como consecuencia de la demora administrativa en la

tramitación del expediente de dependencia con vulneración de los plazos legales”.

Por la Administración municipal se rechaza la recomendación por entender que con más de dos meses de anterioridad al fallecimiento, los servicios sociales comunitarios habían remitido la propuesta de PIA a la Delegación Territorial, siendo competencia de esta Administración el acordar en un solo trámite su aprobación. Por su parte por la Delegación territorial se rechaza lo recomendado trayendo a colación el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía 70/2008 a que nos referimos al comienzo de este apartado.

2. 2. Discapacitados.

La circunstancia de que el Estado abordara la adecuación parcial de la legislación española a la Convención Internacional de los Derechos de las personas con Discapacidad, con la aprobación de la Ley 26/2011, de 1 de Agosto, a través de la cual se acometió una amplia modificación de la legislación administrativa sectorial, motivó que por parte de esta Institución se planteara ante la Administración Autonómica el estado de situación a este respecto, convencidos de que nuestro ordenamiento autonómico precisaba igual respuesta ante la entrada en vigor de la citada Convención Internacional.

En este sentido esta Institución promovió la **queja 11/6034**, iniciada de oficio, trasladando a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social dicha cuestión en los siguientes términos:

“La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), Convención y Protocolo que España ratificó por Instrumento de 21 de abril de 2008 y entrada en vigor el 3 de mayo de dicho año, por lo que conforme al art. 96 de Texto Constitucional forma parte del ordenamiento jurídico interno, por lo que se hacía necesaria la adaptación y modificación de diversas normas para hacer efectivos los derechos que la Convención proclama y garantiza (...) que finalmente se ha plasmado en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, y el posterior Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre.

Dicha normativa de adaptación ha alcanzado a diversos aspectos como son los relativos al transporte, tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y medios de comunicación social, protección civil y sanidad, materias sobre las que igualmente inciden competencias autonómicas plasmadas en diversa normativa, legal y reglamentaria, sobre la que podrían incidir idéntica necesidad de adaptación a la referida Convención, siendo interés de esta Defensoría conocer si por la Junta de Andalucía se esta llevando a cabo alguna iniciativa o actuación en este sentido”.

Por la citada Consejería, a través de la Dirección General de Personas con Discapacidad, se nos contesta sobre las iniciativas legislativas y reglamentarias llevadas a cabo sobre esta materia, especificando dos disposiciones al respecto: el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas sobre accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte y la Ley 11/2011, de 5 de Diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía.

Igualmente se nos anticipa que se está llevando a cabo la elaboración del reglamento de desarrollo de la referida Ley 11/2011.

En base al planteamiento anterior esta Defensoría hace las siguientes consideraciones:

Primera.- Una primera consideración tiene que ir referida a la génesis de la adecuación llevada a cabo en el ámbito estatal, que estimamos se abordó de manera correcta, toda vez que la misma tuvo su inicio en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de Julio de 2009, acuerdo por el que se creaba un grupo de trabajo interministerial para realizar un estudio completo de la normativa española vigente con el objetivo de adaptarla a las previsiones de la referida Convención Internacional, grupo que presidido por la titular del departamento de Sanidad y Política Social integraba a la totalidad de los departamentos ministeriales.

En el seno de dicho grupo se elaboró un exhaustivo informe que fue sometido y aprobado por el Consejo de Ministros de 30 de Marzo de 2010, informe que detalla los distintos ámbitos legales afectados por el citado Tratado internacional, desde los relativos a la diversa legislación administrativa sectorial (educación, protección civil, sanidad, empleo y función pública, accesibilidad y cooperación internacional) a los relativos la legislación civil (capacidad para heredar y testar, contraer matrimonio, tener hijos y ejercer la patria potestad), mercantil (legislación de enjuiciamiento civil y registro civil, del notariado e hipotecaria, Tribunal del Jurado en materia de capacidad y asistencia jurídica gratuita) y penal (capacidad para denunciar y querellarse, acceso al proceso penal como imputado, testigo o perito y estatuto del Ministerio Fiscal).

En base a este informe por el Gobierno, a iniciativa del Ministerio de Sanidad y Política Social, se promueve el proyecto de ley que finalmente culmina con la aprobación parlamentaria de la Ley 26/2011, de 1 de Agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, norma que tiene un desarrollo parcial en el posterior Real Decreto 1276/2011, de 16 de Septiembre.

Mediante la citada Ley 26/2011 se acomete una amplia modificación de la legislación administrativa sectorial, reforma que ahonda en el modelo social de la discapacidad impulsando y favoreciendo la toma de decisiones de tales personas en todos los aspectos de su vida, tal y como expresa en su exposición de motivos, reforma que se inicia con el ajuste de la definición legal de “*persona con discapacidad*” (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal) que se continúa con la legislación administrativa sectorial con un total de 19 leyes modificadas puntualmente (de las que se excluyó en el trámite parlamentario la Ley General de Publicidad en relación a las materias incluidas en el proyecto de ley gubernativo).

Restan por acometer, tal y como señala el referido informe, las adecuaciones legislativas en los ámbitos de la legislación civil, mercantil y penal, reforma legislativa sin duda de mayor alcance (al afectar a la “*capacidad jurídica*” de las personas con discapacidad) y más compleja, toda vez que requiere la intervención de las distintas Comisiones Generales de Codificación reguladas en el Real Decreto 160/1997, de 7 de Febrero.

En este sentido, la Disposición adicional séptima de la citada Ley 26/2011 habilita al Gobierno para que en el plazo de un año remita a las Cortes generales un proyecto de ley de adaptación normativa del ordenamiento jurídico para dar cumplimiento al artículo 12 de dicha Convención Internacional, en lo relativo al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, proyecto en el que establecerá las

modificaciones necesarias en el proceso judicial de determinación de apoyos para la toma libre de decisiones de las personas con discapacidad que los precisen.

Segunda.- En cuanto a las normas a que se refiere el informe de la Dirección General de Personas con Discapacidad, es decir el Decreto 293/2009, de 7 de julio, sobre normas de accesibilidad y la Ley 11/2011, de 5 de Diciembre, sobre uso de la lengua de signos española para las personas con discapacidad auditiva, cabe decir que si bien ambas son posteriores a la incorporación de la Convención Internacional y su Protocolo Facultativo a nuestro ordenamiento jurídico interno, lo cierto es que, con independencia de que la primera ni siquiera la cita, ambas no agotan las materias objeto de adecuación normativa.

En este sentido el Decreto 293/2009, que deroga la anterior regulación del Decreto 72/1992, se justifica en razón de la nueva regulación estatal sobre accesibilidad en el ámbito de los espacios públicos urbanizables y edificaciones y del transporte (Reales Decretos 505/2007, de 20 de Abril y 1544/2007, de 23 de Noviembre, respectivamente), lo que viene a constatar que dichas normas, más allá de que sus preceptos se ajusten a los mandatos de la citada Convención, en modo alguno puede entenderse como iniciativas legales o reglamentarias promovidas para dicha finalidad. Igual consideración nos merece el futuro desarrollo reglamentario de la citada Ley 11/2011.

En cuanto a la Ley 11/2011, sobre el uso de la lengua de signos española en Andalucía, ciertamente esta iniciativa legislativa, por la singularidad de sus principales destinatarios, aún en su texto tanto la adecuación a la Convención Internacional como el desarrollo legislativo autonómico de la ley estatal 27/2007, de 23 de Octubre, tal y como recoge expresamente en su exposición de motivos.

No obstante, situados en la normativa de servicios sociales de competencia de esa Consejería, constatamos que la adecuación normativa debería alcanzar a otras leyes y reglamentos que inciden en materias de su competencia (Ley de Discapacidad, de Mayores, de Menores, Dependencia, etc.)

Tercera.- El interés de esta Defensoría sobre este particular tenía su punto de partida en la adecuación normativa llevada a cabo por el Estado en 2011 respecto a la legislación administrativa sectorial, tarea que a nuestro entender también debería desplegarse en el ámbito andaluz, toda vez que esta Comunidad Autónoma también ha desarrollado a lo largo de estas últimas décadas una amplia legislación administrativa que abarca la práctica totalidad de las áreas de acción pública, como puede constarse a la vista de cualquier compilación legislativa al uso, máxime teniendo en cuenta que no pocas de estas normas han sido dictadas como desarrollo legislativo o reglamentario de disposiciones estatales, desarrollo que en ocasiones llega al extremo de reproducir textualmente preceptos de la norma estatal de referencia, de tal modo que si aquellas han sido objeto de la adecuación a que nos referimos, igual tratamiento cabe predicar de las andaluzas.

A modo ilustrativo traíamos a colación el caso de la Ley General de Sanidad de 25 de Abril de 1986, objeto de adecuación por la Ley 26/2011 en lo relativo a regulación del derecho a la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos para su uso por parte de la ciudadanía en general (art. 10.2), derecho que tras la adecuación es objeto de matización al señalar el precepto modificado que esta información «deberá efectuarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio de diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad». Pues bien, la Ley de Salud de Andalucía de 15 de Junio de 1998, al regular este específico derecho en su art. 6 d) no hace esta matización al no haber sido objeto de adecuación esta ley autonómica.

Por el contrario, siguiendo en esta materia sanitaria, constatamos como en el caso de los derechos de la persona con discapacidad en el proceso de la muerte, la regulación autonómica, es decir, la Ley 2/2010, de 8 de Abril, esta resulta congruente con los principios de la Convención Internacional al disponer en su art.10 que los derechos de esta respecto a la información, toma de decisiones y consentimiento informado ha de realizarse «en el modo adecuado a su grado de discernimiento», adecuación anterior a la que efectúa la Ley 26/2011 al modificar el art. 9.5 de la Ley 41/2002, de 14 de Noviembre, en la que se señala que la información al paciente en situación de discapacidad se realizará «en formatos adecuados».

Similares análisis y cotejos cabría hacer en relación a otras disposiciones sectoriales administrativas, en las que los distintos derechos de la ciudadanía, como las diversas modalidades de actuación de los poderes públicos, han de ser examinados desde la óptica de dicha Convención Internacional como también de la propia normativa estatal adaptada a aquella, en orden a la misma finalidad.

Cuarta.- Desde la perspectiva de esta Institución, la adecuación normativa a que nos referimos no se ha abordado ni planteado en términos homologables a la llevada a cabo por el Estado en su ámbito competencial, sin que esta circunstancia haya movido hasta el momento a esa Consejería en similar sentido, a pesar de recaer idéntica obligación legal al respecto.

La adecuación resulta por más obligada por cuanto respecto a un determinado derecho de la ciudadanía pudiera resultar que la normativa autonómica lo atendiera de una forma más restrictiva respecto a su alcance en relación a una persona discapacitada que en la homóloga regulación estatal, lo que a todas luces, más allá de la posibilidad de que la norma andaluza contravenga los postulados de la Convención Internacional, resulta una incongruencia que resulta obligada salvar.

En este sentido, la complejidad del estudio a llevar a cabo como la circunstancia de que este ha de alcanzar a materias incardinadas en las distintas Consejerías de la Administración Autonómica, aconseja que la misma sea impulsada por la Consejería competente en materia de discapacidad con la participación de los demás departamentos afectados, y ello en el seno de un grupo de trabajo, tal y como se articuló por el Gobierno de la Nación, para tras la emisión de un informe sobre el alcance de la reforma normativa, proceder a la elaboración, tramitación y aprobación de la misma.

Quinta.- Destacar que la Disposición adicional primera del Real Decreto 1276/2011, de 16 de Septiembre, de adaptación normativa designa al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), como institución independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación en España del citado Tratado internacional, entidad a la que, en base a dicha atribución competencial, daremos traslado de la presente resolución.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andalúz, se formula la siguiente **Sugerencia**:

“Que previo los trámites pertinentes esa Consejería promueva e impulse las medidas necesarias en orden a la adecuación de la normativa autonómica andaluza a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.

Por la titular de la Consejería se acepta la citada Sugerencia, si bien al día de la fecha se desconoce si por la nueva Consejería de Salud y Bienestar Social se ha iniciado algún estudio o propuesta en este sentido, motivo por el cual reiteraremos nuestro interés en este sentido.

2. 3. Movilidad.

En el expediente de **queja 11/3981** acudió a esta Institución el interesado para comunicarnos que al formular solicitud de vivienda protegida en su localidad de residencia, le requirieron la presentación de un certificado de movilidad reducida, para el caso de que fuera necesario adaptarle la vivienda si se le concedía, teniendo en cuenta que es invidente. Lo demandó a la (antigua) Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, donde al parecer le indicaron que la condición de invidente no se traduce en un menoscabo de dicha movilidad.

A nuestro requerimiento el interesado nos envió copia de la solicitud de inscripción en el registro municipal de demandantes de vivienda protegida, así como del dictamen técnico facultativo y el certificado de grado de discapacidad, la cual se cifra en el 76%, en los que textualmente se recoge en lo relativo al baremo de movilidad: “*NO, 0 puntos*”.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos el informe previsto en el art. 18.1 de nuestra Ley reguladora a la referida Delegación Provincial, haciendo hincapié en el hecho de que a efectos de obtención de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, se ha equiparado a la afectación por graves dificultades de movilidad a causa de la discapacidad para usar transportes colectivos (que resulta de la aplicación del baremo previsto en el anexo 3 del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre), el tener reconocida una deficiencia visual que implique un grado de limitaciones en la actividad igual o superior al 65%. Por eso interesábamos específicamente conocer cuál es el baremo que se utiliza para declarar la movilidad reducida a efectos de solicitud de inscripción en el registro de demandantes de vivienda protegida.

El informe recibido en este punto afirma que el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad viene regulado en el Anexo I del R.D. 1971/1999, de 23 de Diciembre, y que para la baremación de la movilidad reducida hay que estar a lo dispuesto en el Anexo III de la misma norma, en el que no se hace ninguna referencia expresa a los problemas derivados de la deficiencia visual. Mantiene por tanto que la equiparación de la deficiencia visual a los demás supuestos que implican graves dificultades de movilidad para la utilización del transporte colectivo, solo se produce por obra de la normativa autonómica (Orden de 10 de Marzo de 2010), a los únicos efectos de la concesión de la tarjeta de aparcamiento, sin que se pueda extender su aplicación a otro tipo de finalidades.

Puesto que lamentablemente quedan excluidas del baremo contemplado en el Anexo III mencionado, determinadas situaciones que objetivamente determinarían la existencia de dificultades de movilidad, como son la ceguera o los problemas de deficiencia visual grave, el informe refiere la solución adoptada en relación con otros beneficios o recursos, en los que la Administración ofertante ha especificado la forma de acreditar la movilidad reducida al objeto de que pudieran acceder a los mismos las personas con los problemas antes aludidos.

Considera por tanto la Administración Autonómica que debería ser la empresa municipal la que arbitrarse un remedio al conflicto, precisando “*cuál sería a efectos de la*

convocatoria y en atención a las circunstancias que concurren, la manera de acreditación de la situación de movilidad reducida”.

Por último señala el informe que *“no existe un baremo específico dirigido a la declaración de movilidad reducida a los exclusivos efectos de solicitud de inscripción en el registro de demandantes de vivienda protegida, rigiéndonos para ello por lo dispuesto en el R.D. 1971/1999, de 23 de diciembre”.*

Por su parte la Delegación Provincial afirmaba la virtualidad del anexo III del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre, para acreditar la movilidad reducida que se les exige a los interesados en el procedimiento para acceder a la vivienda protegida por el cupo reservado de viviendas adaptadas. Se reconoce también que no existe un certificado de movilidad reducida como tal, pues la Administración entiende que habría que desplazar a la entidad ofertante la fijación de los requisitos que determinarían la concurrencia de dicho criterio.

1.- Sobre el baremo de movilidad reducida del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre:

Si analizamos el contenido del R.D. 1971/1999, de 23 de Diciembre, nos encontramos con que su finalidad primordial consiste en regular el procedimiento y establecer el baremo para la calificación del grado de discapacidad con carácter uniforme y validez en todo el territorio el Estado, para garantizar un acceso equitativo a los beneficios y ayudas que los organismo públicos le asignen.

Así la calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados que se recogen en el baremo incluido en el anexo I, mientras que los anexos II y III contienen otros baremos que se emplean para la valoración de las situaciones específicas de discapacidad que se establecen respectivamente, para tener derecho a un complemento por necesitar el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, y para ser beneficiario del subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte previsto en el art. 25 del R.D. 383/84, de 1 de Febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones económicas y sociales para personas con discapacidad, recogido en la Ley 7/82, de 8 de Abril, de Integración Social de los Minusválidos.

Dicho subsidio se prevé en el artículo reseñado como una prestación económica de carácter periódico destinada a atender los gastos originados por desplazamientos fuera de su domicilio habitual, de aquellos minusválidos que por razón de su disminución, tengan graves dificultades para utilizar transportes colectivos.

Para ser beneficiario del mismo, además de reunir las condiciones generales previstas en la norma para todas las prestaciones recogidas en la misma, es preciso acreditar una grave dificultad para la utilización de transportes colectivos, de acuerdo con una baremo específico que se estableció primero en el anexo 4º de la orden de 8 de Marzo de 1984, y con posterioridad en el anexo III del R.D. 1971/1999, de 23 de Diciembre.

De esta manera si bien el reconocimiento de la condición de persona discapacitada y el grado de discapacidad asignado como consecuencia de la aplicación del baremo contemplado en el anexo I, sirven a una pluralidad de fines para los que en la normativa vigente se requiere dicha calificación o un grado de discapacidad determinado; la aplicación de los baremos que se incluyen en los apartados II y III tienen una finalidad determinada.

En concreto por lo que se refiere al recogido en el anexo III, dicha finalidad es la de medir las dificultades para la utilización de transportes colectivos para causar derecho al subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte.

Clarificado este punto, la utilización del baremo referido para medir menoscabos o déficits de movilidad al objeto de acceder a beneficios distintos, que aparezcan recogidos en la normativa vigente, podrá legitimarse cuando la propia normativa que los regula se refiera expresamente a aquel, incorporándolo a su texto con la finalidad pretendida.

Por ejemplo en este sentido, la Orden de 10 de marzo de 2010 por la que se aprueba el modelo y el procedimiento de concesión de la tarjeta de aparcamiento de vehículos para personas con movilidad reducida, a la hora de establecer quién puede ser titular de la tarjeta, al objeto de disfrutar del beneficio de utilización de los lugares de estacionamiento que reservan para el uso exclusivo de dichas personas; añade al requisito de ostentar un grado de discapacidad igual o superior al 33%, el de tener graves dificultades a causa de su discapacidad para utilizar transportes colectivos, señalándose expresamente que la determinación de esta circunstancia se llevará a cabo mediante la aplicación del baremo que figura como anexo III del Real Decreto 1971/1999, de 23 de Diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

2.- Sobre la reserva de un cupo de viviendas para personas con movilidad reducida y los criterios para su adjudicación:

El art. 54 de la Ley 1/99, de 31 de Marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, establece la obligación de reserva de viviendas: «A fin de garantizar a las personas con movilidad reducida por causa de su discapacidad el acceso a una vivienda, en los proyectos de vivienda de protección oficial y de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan, financien o subvenciones por las Administraciones Públicas y demás entidades vinculadas o dependientes de estas, se reservará un mínimo del 3% de las viviendas de las promociones referidas, en la forma y con los requisitos que se determinen reglamentariamente».

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, vuelve a referirse a la reserva de viviendas para personas con movilidad reducida en términos similares a los aludidos por el art. 54 anteriormente citado, aunque ahora califica la movilidad reducida como permanente, y aparte de concretar el porcentaje al que debe afectar la reserva, establece prescripciones sobre la forma de adjudicación de las mismas, por el procedimiento que corresponda según la normativa vigente en materia de viviendas.

Así refiere (art. 113) que cuando en el momento de la adjudicación hubiera igual o superior número de personas solicitantes usuarias de silla de ruedas que el cupo de viviendas reservadas, dicha adjudicación se efectuará exclusivamente entre dichas personas solicitantes, mientras que en el caso de que el cupo de viviendas reservadas fuera superior al número de personas anteriormente referidas, o no existieran solicitudes de dichas personas, las viviendas restantes se adjudicarían a personas solicitantes con movilidad reducida permanente en los desplazamientos o la deambulación que acrediten la necesidad de que la vivienda sea accesible, mediante certificado expedido por la Consejería competente en materia de integración social de personas con discapacidad.

Por tanto existe un primer nivel de prioridad a favor de las personas usuarias de silla de ruedas, y un segundo criterio para la asignación de las viviendas reservadas que resulten de la aplicación del primero, que se refiere a personas con movilidad reducida

permanente en los desplazamientos o la deambulaci3n que acrediten la necesidad de que la vivienda sea accesible.

3.- Sobre el baremo aplicable en estos casos:

De lo hasta aqu3 expuesto es posible deducir que desde la Consejer3a, a la hora de acreditar la movilidad reducida que permite acceder a la adjudicaci3n de vivienda protegida por el cupo de reserva de viviendas adaptadas, se viene aplicando un baremo que est3 previsto para otra finalidad determinada y distinta a la pretendida, sin que en la normativa reguladora de la vivienda protegida se haga referencia expresa al mismo para su aplicaci3n a estos efectos.

Ciertamente como se3alaba la Administraci3n en su informe no existe un certificado gen3rico de movilidad reducida, por lo que cabe preguntarse hasta qu3 punto es leg3timo el recurso al baremo del anexo III del R.D. 1971/99, de Diciembre, para el fin que estamos considerando.

No nos cabe duda de que dicho baremo eval3a la movilidad reducida que pueda afectar a personas discapacitadas, pero en tanto que la medida de dicha movilidad reducida se refiere a la dificultad para el uso de transportes p3blicos, podemos cuestionarnos si el colectivo amparado por el mismo coincide sustancialmente con el que es objeto de protecci3n espec3fica en la normativa que hemos mencionado en el apartado 2 de esta resoluci3n, no en vano la movilidad reducida que aqu3 se considera se define en relaci3n con los desplazamientos o la deambulaci3n, como causa que determina la necesidad de adaptaci3n de la vivienda.

Detectamos que existen colectivos sin duda coincidentes en la aplicaci3n de ambos criterios, singularmente el de usuarios/as de sillas de ruedas, pues el baremo del anexo III del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre, considera que existen dificultades de movilidad en estos casos de forma directa, mientras que como hemos visto el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, se3ala a estas personas como beneficiarios preferentes del cupo de reserva de viviendas protegidas.

Nos parece sin embargo que existen otros solicitantes que pudiendo acceder a la acreditaci3n de movilidad reducida conforme al baremo rese3ado, por ejemplo las personas con discapacidad intelectual que presentan trastorno de conducta, no resultar3an encuadrados en el concepto de movilidad reducida que se propugna para acceder a las viviendas, pues incluso el baremo aludido considera que aquellas pueden deambular. A ello se a3ade que algunos de los aspectos que se toman en consideraci3n cuando es preciso aplicar el baremo para alcanzar una puntuaci3n igual o superior a 7 puntos, (sobrepasar un escal3n de 40 cm, o mantenerse de pie en una plataforma de un medio normalizado de transporte) tampoco resultan demasiado indicativos para determinar la necesidad de adaptaci3n de la vivienda.

No obstante por otro lado apreciamos que existen limitaciones como las que afectan al interesado en esta queja (ceguera), que inciden sobremanera sobre la capacidad de desplazamiento y deambulaci3n y que sin duda pueden dar lugar a la necesidad de que la vivienda a habitar por la misma resulte accesible.

En definitiva, como hemos visto, el requisito de la movilidad reducida que se aplica para el acceso a los registros de vivienda protegida, en orden a la adjudicaci3n de las viviendas que integran el cupo de reserva destinado a estas personas, puede cubrirse mediante la aplicaci3n del anexo III del R.D. 1971/99, de 23 de Diciembre, cuando los solicitantes son usuarios/as de sillas de ruedas, pero no necesariamente cuando entra en

juego el criterio supletorio relacionado con las dificultades permanentes de desplazamiento o deambulaci3n, que lejos de necesitar especificaci3n por cada Administraci3n o Entidad ofertante de viviendas, como sostiene la Delegaci3n Provincial en su informe, viene establecido por la normativa vigente como concepto jur3dico indeterminado cuya concreci3n corresponde a esa Consejer3a, pues se le atribuye directamente por la norma la competencia de certificar esta circunstancia, en tanto que tiene asignada la relativa a la integraci3n social de las personas discapacitadas.

Por nuestra parte estimamos que dicha concreci3n debe llevarse a cabo por los equipos de valoraci3n y orientaci3n (EVO), los cuales tienen atribuidas funciones para la emisi3n en general de dict3menes t3cnico-facultativos «para el acceso a cuantas medidas, prestaciones, servicios o beneficios de protecci3n social est3n establecidos o puedan establecerse en la normativa que resulte de aplicaci3n» (art. 4 c) del Decreto 258/2005, de 29 de Noviembre, por el que se regulan la organizaci3n y funciones de los Centros de Valoraci3n y Orientaci3n de personas con discapacidad de Andaluc3a), para lo cual puede resultar conveniente el establecimiento de un baremo con criterios espec3ficos, en el que sin duda estimamos que deben tener cabida la ceguera y los d3ficits graves de visi3n.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el art3culo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz, se formula la siguiente **Recomendaci3n** a la Consejer3a de Salud y Bienestar Social:

“Que se establezca un modelo unificado para certificar la movilidad reducida cuando la misma deriva de la condici3n de usuario/a de silla de ruedas, (puesto que en el actual certificado de discapacidad no se refleja esta circunstancia en el apartado relativo al baremo de movilidad), y tambi3n cuando es producida por una afectaci3n permanente para el desplazamiento o la deambulaci3n que determine la necesidad de que la vivienda sea accesible, a los efectos de acreditar ambas situaciones para solicitar la inscripci3n en el registro de viviendas protegidas por el cupo de viviendas adaptadas.

Que se valore la necesidad de establecer un baremo espec3fico o criterios orientativos para evaluar la movilidad reducida provocada por la discapacidad, cuando la misma deriva de dificultades para el desplazamiento o la deambulaci3n que justifiquen la necesidad de adaptaci3n de la vivienda que eventualmente se adjudique, incluyendo a estos efectos la ceguera y los defectos graves de visi3n.

Que se impartan las instrucciones oportunas a las Delegaciones Territoriales de Salud y Bienestar Social para emitir dichas certificaciones, previa evaluaci3n por parte de los EVO, cuando resulte necesario.

Que se promueva el intercambio de informaci3n y la colaboraci3n con los Ayuntamientos y Empresas Municipales de Vivienda, para dar a conocer a los ciudadanos los tr3mites administrativos necesarios para acreditar la movilidad reducida a efectos de acceder al cupo de reserva de viviendas adaptadas.

Que se retome la solicitud planteada por el interesado ante la antigua Delegaci3n Provincial para la Igualdad y Bienestar Social de C3diz, y se emita certificado sobre movilidad reducida que tenga en cuenta su d3ficit sensorial”.

A la fecha de cierre del presente informe est3 pendiente de la respuesta por parte de la cita Consejer3a.

2. 4. Mayores.

Los centros de día de las personas mayores constituyen un recurso de convivencia en los que estos colectivos conviven durante buena parte del día o días de la semana, y en los que se promueven diversas actividades (ocio, cultura, etc.), actividad humana compartida en la que, en ocasiones, surgen puntuales conflictos que por la vía del entendimiento y la buena fe o por vía disciplinaria en los casos más graves ha de ser solventada o corregida. No obstante, en la medida que intervenga la restricción de derechos o el establecimiento de sanciones y que se ejercitan potestades administrativas, estas deben estar amparadas por un marco jurídico de referencia y sustanciarse en el seno de un procedimiento contradictorio que garantice el derecho de defensa de los afectados.

Buen ejemplo de ello lo tenemos en el expediente de **queja 12/1950** en la que el interesado exponía que por la Concejalía de Mayores del Ayuntamiento le había sido notificada la exclusión, tanto del compareciente como de su mujer, en la participación del viaje anual organizado para dicho colectivo por el Consistorio.

El reclamante en la presente queja, nos dirigió escrito en el que nos daba traslado de una decisión municipal que le afectaba y que no compartía, razón por la cual interesaba la intervención de esta Institución.

De forma concreta nos relató que el Ayuntamiento, a través de la Delegación de Mayores, organiza anualmente un viaje dirigido a pensionistas de la localidad; evento en el que acostumbraban a participar tanto el interesado como su mujer.

En el año en curso 2012, el viaje en cuestión ha tenido lugar del 23 al 25 de Abril, fecha antes de la cual el afectado recibió en su domicilio una notificación postal del Concejal Delegado de Mayores, en la que se le participaba que ni aquél ni su cónyuge podrían disfrutar del viaje organizado.

El interesado añadía en su exposición del problema que, según se desprendía de la carta recibida, el motivo de la exclusión se concretaba en haber infringido el artículo 23, -citado expresamente en la comunicación-, si bien alegaba desconocer el contenido del referido precepto y, en definitiva, qué actuación que les fuera imputable a su mujer y/o a él motivaba la decisión administrativa.

Las explicaciones solicitadas no habían sido ofrecidas, por lo que considera el reclamante que, por razones que desconoce, están siendo injustificadamente discriminados mediante la adopción de medidas arbitrarias.

Al escrito que nos dirigió, adjuntó el interesado copia de los siguientes documentos:

- Escrito del Ayuntamiento, de Marzo de 2012, en el que el Concejal de Mayores comunica al compareciente que no podrá participar en el viaje de 2012, a causa del comportamiento que manifestó en el viaje de 2010 y que reiteró en el de 2011, por aplicación del artículo 23 del régimen disciplinario del reglamento interno de aplicación a los jubilados con carnet de socios.

- Escritos de Marzo y abril de 2012, del interesado dirigido al Concejal de Mayores, en los que, en su nombre y en el de su esposa, reclama contra la exclusión anterior.

- Carta del Concejal de la Tercera Edad de Julio de 2010, dirigida al reclamante para comunicarle la invalidación de su carnet de jubilado por plazo de un año, hasta Mayo de 2011, como sanción disciplinaria impuesta por el controvertido comportamiento en el viaje de Abril de 2010.

- Escritos del afectado al Consistorio de Noviembre y Diciembre de 2010, quejándose por la baja de los carnés de jubilados, con ocasión de no poder inscribirse para asistir al almuerzo navideño para pensionistas.

- Escrito de Enero de 2011 del reclamante al Ayuntamiento, agradeciendo la restitución del derecho del matrimonio a hacer uso de sus respectivos carnés de jubilados.

Admitida a trámite la queja, por esta Defensoría se acordó requerir la emisión del preceptivo informe a la Alcaldía del Ayuntamiento, interesando la remisión del contenido del reglamento interno que regula la normativa de aplicación a los jubilados, la concreción de los hechos que motivaron la invalidación del carné de socio del reclamante y la especificación del período o períodos en que se mantuvo la invalidación antedicha, así como las actuaciones del expediente disciplinario instruido para adoptar la sanción.

La Administración reclamada evacuó el requerimiento efectuado mediante escrito rubricado por el Sr. Concejal Delegado de Mayores, en el que, negando la existencia de discriminación sobre el afectado, aportó copia del Reglamento municipal de régimen interior de los centros de día de mayores, informe de la agencia que organizó el viaje del año 2011, manifestación de su predecesor en el cargo de Concejal de Mayores y copia del acta correspondiente.

Se plantea en la presente queja, como cuestión a dilucidar, la consistente en determinar si el afectado ha sido debida o indebidamente privado de su derecho a participar en las actividades que el Centro de Día de gestión municipal organiza para sus socios.

1º.- Como punto de partida contamos con un dato fáctico que constituye el núcleo u origen de la discordia, al ser de éste del que se derivan las consecuencias contra las que el reclamante se revela, a saber: el de que el interesado, al parecer, habría protagonizado en diversas y reiteradas ocasiones, incidentes considerados de la entidad suficiente como para reprobar su conducta mediante la imposición de la sanción de suspensión temporal de su derecho a participar en las actividades del Centro de Día.

Esta es la afirmación que realiza el actual Concejal de Mayores, quien la sustenta sobre la información recibida de terceros testigos, directos o indirectos, de los hechos.

De este modo, la exclusión que el afectado combate fue decidida en la reunión de coordinación para el viaje de los jubilados del año 2012, celebrada en Marzo, cuyo acta nos fue remitida por el Ayuntamiento.

En el orden del día de dicha reunión aparece como único punto a tratar, el de analizar los casos de quienes en el viaje de jubilados de 2011 no respetaron las normas o mantuvieron un comportamiento inadecuado, al ser requisito indispensable para participar en el viaje, conforme al Bando de la Alcaldía de 2011, el de haber observado un *“comportamiento adecuado en viajes anteriores”*.

En la referida reunión consta que se da cuenta al Sr. Concejal de que en el viaje de 2010 y en el de 2011 el reclamante tuvo mal comportamiento, consistente en tratar despectivamente a la azafata del autobús, incomodar sus formas al resto de pasajeros, no

respetar las normas de uno de los museos visitados, discutir con personal del hotel e insultar al entonces Concejal, en el primero de dichos viajes y concretado en discutir con el responsable del comedor del hotel en el de 2011.

Por su parte, el Sr. Concejal precedente suscribió un escrito corroborando la veracidad de los comportamientos descritos y la empresa de viajes emitió informe de ejecución del viaje en Marzo de 2011, destacando en el apartado de *“incidencias con clientes”*, que el interesado había increpado a los camareros solicitando vino de reserva no incluido, negándose a reservar las mesas de protocolo e incomodando al personal del hotel y clientes en varias ocasiones.

2º.- Pues bien, tomando como base estos antecedentes, el Sr. Concejal del Área de Mayores, consideró que el interesado no cumplía el requisito de haber observado un comportamiento adecuado en los viajes anteriores de 2010 y 2011 y, en consecuencia, una semana después de la reunión de coordinación le dirigió carta comunicándole que no podría participar en el viaje de 2012, por aplicación del *“artículo 23 correspondiente al régimen disciplinario del reglamento interno que regula la normativa de aplicación a los jubilados con carnet de socios”*, *“debido al comportamiento manifestado durante su estancia en el viaje de 2010, y su reiteración en el viaje de 2011”*.

El interesado se opuso a la exclusión negando haberse comportado de forma inadecuada y alegando su indefensión al no haberle sido siquiera especificada qué actuación motivaba la decisión, impidiéndole con ello conocerla y rebatirla.

3º.- El Reglamento de régimen interior de los centros de día de mayores, que rige los Centros de Día para las personas mayores, reconoce a los socios de cada Centro (condición que ostenta el reclamante), entre otros, el derecho de participar en las actividades que se organicen (artículo 13.B) y el deber de hacerlo activa y solidariamente, guardando las normas de convivencia y respeto mutuo, tanto en el Centro como en cualquier otro lugar relacionado con sus actividades (artículo 14.1). Así como en materia de excursiones se previene que vayan supervisadas por un responsable de viajes que vele para que no se produzcan incidentes ni comportamientos que vayan en desprestigio del Centro (artículo 16).

En materia de régimen disciplinario, el artículo 23, -expresamente citado para fundar la exclusión del interesado en el viaje de 2012-, relaciona y describe los incumplimientos que tienen la consideración de carácter grave en cinco apartados, sancionando a quien incurra en alguno de los mismos con la pérdida temporal de la condición de socio durante un período no superior a seis meses.

En cuanto al procedimiento disciplinario, el artículo 26 del Reglamento que examinamos, regula la tramitación o instrucción del mismo, señalando que una vez que se denuncie o se conozca una conducta de las tipificadas como incumplimiento (no se ha rellenado el espacio destinado a concretar si de todos los incumplimientos o solo de los de carácter grave y muy grave, eximiendo de instrucción al procedimiento dirigido a la imposición de sanción por faltas leves), la Junta de Gobierno llevará a cabo una primera investigación acerca de su veracidad, decidiendo a continuación si archiva las actuaciones o inicia un procedimiento disciplinario.

Preceptivamente se impone la notificación al socio afectado, tanto del inicio de expediente como del archivo de actuaciones.

En caso de que la decisión sea incoar el procedimiento disciplinario, deberán especificarse por escrito *“los hechos imputados, con expresión del incumplimiento*

presuntamente cometido, su gravedad y las medidas que pudieran corresponder de acuerdo con el Reglamento de Régimen Interior...”. Tras el nombramiento de instructor, ha de notificarse el escrito a aquel contra quien se instruye el procedimiento y darle audiencia con otorgamiento de plazo para alegaciones y proposición de pruebas y, si tras todo ello se acuerda motivadamente cometida la falta y proponer sanción al Ayuntamiento, resolverá éste indicando el recurso que contra la decisión quepa interponer.

Pues bien, ninguno de estos trámites han tenido lugar en el caso del reclamante. Antes al contrario, la notificación de la Concejalía del Área de Mayores, acuerda una sanción por un incumplimiento grave del artículo 23 del Reglamento de Régimen Interior, considerando como tal el *“comportamiento manifestado durante su estancia en el viaje de 2010, y su reiteración en el viaje de 2011”*. Es decir, entendemos que el hecho típico es el supuesto del apartado A) del artículo 23, a saber: «la reiteración de dos incumplimientos leves en el plazo de 6 meses, siempre que haya recaído, en tiempo y forma».

Antes de dicho acuerdo, (cuya sanción, por otra parte, tampoco se corresponde con la de pérdida temporal de la condición de socio durante un período no superior a seis meses, que para el incumplimiento grave establece el artículo 23), no ha tenido lugar ni la audiencia del interesado, ni ninguna actuación de instrucción del procedimiento disciplinario, es más, ni siquiera acuerdo de inicio de dicho procedimiento.

Ello convierte en razonables las alegaciones del usuario, cuando opone su desconocimiento de la conducta que se le imputa y, en todo caso, su indefensión, ya que la notificación de Marzo se refiere de forma inconcreta como hecho sancionado a un *“comportamiento manifestado”* en el viaje de 2010, que reiteró en el de 2011. Lo que a todas luces le impide conocer el hecho típico y combatirlo mediante alegaciones y/o proposición de prueba; se le presenta como acreditado sin previa notificación a los fines anteriores y, además, no se le indica por qué medio o en qué forma y plazo puede impugnar la sanción.

También hemos de llamar la atención sobre una circunstancia peculiar, cual es la de que a pesar de que en ambas ocasiones la sanción se impuso al interesado y los comportamientos que la motivaban se referían siempre a actuaciones del mismo, la suspensión del carné de socio y, al parecer, la última exclusión de la participación en el viaje de 2012, se hicieron extensivas a la mujer del afectado, materializándose sobre ella también la medida, cuando ni se le imputaba falta alguna, ni era la sancionada y es socia independiente.

Lo expuesto, en conclusión, coloca a ambas decisiones sancionadoras en situación de nulidad y determina la estimación de la oposición del reclamante.

De cualquier modo, hemos de finalizar recalcando que esta Defensoría, en modo alguno pone en duda que durante los viajes de 2010 y de 2011, se han detectado en el interesado conductas susceptibles de ser reprobadas o, al menos, rayanas en incumplimientos de mayor o menor entidad. Y no dudamos de que la intención de los Concejales del Área de Mayores ha sido siempre la de velar por el escrupuloso respeto de los derechos y deberes de los restantes usuarios del Centro, manteniendo la imagen de comportamiento respetuoso y digno del grupo de mayores en sus visitas a otros lugares.

También aparece como fuera de toda duda la labor que en beneficio de las personas mayores se desarrolla en dicha localidad a través del Centro de Día y el interés y compromiso que se aprecia en la correspondiente Concejalía.

Sin embargo, para que pueda conseguirse en forma la salvaguarda de los principios y deberes que impone el Reglamento, en lo sucesivo deberán aplicarse las medidas correctoras de las conductas desviadas, previa tramitación del procedimiento disciplinario normativamente regulado. Con ello quedarán garantizados los derechos del presunto infractor, constancia formal de las circunstancias concurrentes y, en su caso, tendrá plena eficacia la sanción que recaiga.

A la vista de todo ello formulamos al Ayuntamiento la siguiente **Recomendación:**

“Que para corregir las conductas de los socios de los Centros de Día, presuntamente vulneradoras de las normas establecidas en el Reglamento de Régimen Interior de los Centros de Día de Mayores, o de otras de aplicación, proceda conforme determina su regulación en materia de régimen disciplinario.

Que de estar en vigor alguna sanción impuesta al interesado en la presente queja, sobre la cuestión examinada, adoptada en forma no ajustada al Reglamento, sea dejada sin efecto”.

Por el Ayuntamiento se acepta lo recomendado informando que si bien a dicha fecha no existe ninguna sanción impuesta al interesado, se reforzaría, en su caso, el trámite de audiencia en la aplicación del régimen sancionador a los usuarios de los dispositivos y programas de servicios sociales.

2. 5. Drogas y Adicciones.

La mayor presencia de la crisis económica en nuestra sociedad ha venido a agudizar los problemas de adicciones, con una mayor repercusión en el ámbito del menudeo, del consumo de alcohol en las calles, una bajada del precio de las sustancias ilegales y un mayor consumo de sustancias adictivas legales.

La crisis tiene efectos sociales muy negativos a los que las drogas y sus consecuencias no escapan. El deterioro social producido por ésta se incrementa con un mayor consumo de sustancias, lo que conlleva que determinadas zonas urbanas y poblaciones sufran el efecto negativo de sus consecuencias en sectores sociales vulnerables.

Los datos que nos aportan los estudios ratifican esta afirmación. En este sentido, el último estudio publicado por la Consejería de Salud y Servicios Sociales, “*La población ante las drogas XII*”, aporta datos referidos a un incremento de los consumos con respecto al estudio realizado en el año 2009, en el que se observa un incremento de casi todas las sustancias excepto la cocaína en polvo y los hipnóticos.

Son significativos los cambios producidos en los consumos de drogas legales, donde la fuerte presencia del paro en nuestro país conlleva un incremento de su consumo. Esta afirmación se sustenta en los estudios realizados durante año en el ámbito laboral, tanto por las administraciones como por los agentes sociales. En ellos el paro aparece como un factor de riesgo que incide en el consumo, sobre todo de drogas legales.

Así, en el estudio referenciado, el consumo de alcohol, en el año 2011 con respecto al año 2009, las prevalencias de los consumos es más elevada en el grupo etario de 21 a 24 años, sobre todo cuando se trata de consumo realizado en el último año (84,7%) y en el último mes (67,3%); siendo significativa la diferencia entre hombres (67,8%) y

mujeres (48%), 19,8 puntos más. Resulta también significativo el incremento del consumo de alcohol entre semana, donde se experimenta un mayor incremento, asociado en muchos casos a la falta de actividad laboral o como un mecanismo para combatir la ansiedad.

Otro reflejo de la crisis, es el aumento de la práctica del botellón a pesar de las medidas de los Ayuntamientos para controlar su uso y de la normativa de 2006 publicada al respecto. Llega a ser la diferencia de casi siete puntos más por encima en la participación del botellón en los últimos dos años, lo que pone de manifiesto un mayor consumo en las calles y un resurgir de una práctica que encierra riesgos para la salud. Tiene que ver con un menor poder adquisitivo y disminución del consumo en los establecimientos autorizados.

La participación en el botellón se concentra más en los grupos de edad de 16 a 20 años y de 21 a 24, con un mayor acercamiento en los datos de consumo entre hombres y mujeres. Grupos en los que el paro juvenil tiene una mayor presencia al llegar a finales del año 2012 al 55% de la población menor de 24 años a nivel nacional, y en Andalucía al 65,1%.

Asociado al consumo de alcohol, resulta significativo el incremento del consumo de tabaco, a pesar de intensas campañas sobre sus riesgos y la subida experimentada en el precio del tabaco, elemento disuasorio hace unos años.

El consumo diario de tabaco en los dos últimos años ha pasado del 35,2% al 36,1%. También en el caso del cánnabis se produce un alarmante incremento, ya que los que lo han consumido alguna vez en el 2009 llegaba al 20,2% y el 27% en el 2011. Mientras el consumo en el último mes llegaba del 6,1% en el 2009 y al 8,5% en el 2011. Por grupos de edad, se observa un incremento progresivo del consumo, hasta el grupo de los 21 a 24 años, que presenta la prevalencia más alta. El 43,8% de las personas de este grupo de edad han consumido cánnabis alguna vez en la vida.

Todo estos datos ponen de manifiesto la idea que en la crisis, cuando los ciudadanos ven empeorar sus condiciones de vida, favorece un mayor consumo de sustancias y riesgos para sus vidas.

Otro indicador significativo de la permeabilidad de las sustancias en nuestra sociedad, son los datos de la Fiscalía en relación a los procedimientos incoados en España por delitos de tráfico de drogas. En el año 2011 fueron 20.760, frente a los 26.392 del año 2010. Sin embargo, si comparamos las cifras con las del año 2006, vemos que el aumento ha sido del 11,6%. Se trata en todo caso de cifras globales, que no discriminan entre delitos cometidos por organizaciones o grupos criminales, medianos distribuidores y el llamado menudeo.

Otro aspecto a destacar en el año 2012, junto a la percepción de los datos referidos al consumo, son los efectos de los recortes económicos sufridos en el sector social de las adicciones, que han venido a debilitar a un sector muy sensible del Estado de Bienestar. Afecta éste a los programas y servicios, y castiga de forma alarmante a las ONG que participan activamente en el Sistema de atención desde los orígenes de los programas de drogas. Pero, sobre todo, porque genera un fuerte desconcierto sobre su futuro, debido a la ausencia de información sobre el posible modelo a seguir y sobre el futuro de los programas.

Esta cuestión está generando una gran incertidumbre en el Plan de Drogas, ya que para comienzos de 2013 se prevé una reducción en los conciertos con las Diputaciones, pasando de un concierto anual a un concierto de tres meses sin que se despeje el futuro de éstos. Además, esta la reducción del coste de plaza en concierto, la

integración de las Unidades de Desintoxicación Hospitalarias dentro del Servicio de Medicina Interna, bajo la justificación de la normalización de los tratamientos y sin posibilidad de prestar el mismo tipo de tratamiento que se realizaba en estas, y que tenían como objetivo la captación para otros tratamientos o la supresión de centros de día.

Este aspecto lo vimos recogido en las quejas de 2012, al afectar a los conciertos y convenios con la iniciativa social, así como por el retraso en el pago de éstos. Este grupo de quejas, casi el 37% de las de este año, afecta a la prestación de servicios a la población adicta desde los dispositivos públicos o privados concertados, sobre todo en los centros de día concertados que se vieron obligados a cerrar a mediados de año ante la suspensión de los conciertos.

Otra consecuencia, derivada de la anterior, fue un importante número de quejas referidas al ingreso en comunidades terapéuticas y viviendas de apoyo a la inserción, motivadas en el retraso en la lista de espera para el ingreso. Retraso debido a la falta de plazas, cuando las características de estos pacientes exige una respuesta rápida y urgente cuando surge la demanda. Una espera prolongada supone para muchos el abandono y un efecto muy negativo sobre el trabajo realizado anteriormente. Se debilita así la motivación y los deseos de iniciar el tratamiento o, cuando ingresan en el recurso, las situaciones de abandono llegan a ser frecuentes.

También la patología dual, como en años anteriores, ha estado presente en un importante grupo de quejas, en las que se pone de manifiesto las dificultades de adaptación de estos pacientes a las normas de funcionamiento por sus propias características y la falta de adecuación de un tratamiento adaptado a su realidad.

El número total de quejas en materia de adicciones en el año 2012 fue de 21, inferior al número del año anterior, que fue de 24. El grupo de quejas de enfermos con patología dual se vio reducido, debido a que muchas de éstas se abordan desde el área de Salud de la Institución al predominar los problemas psíquicos sobre los de adicciones, o por que fueron llevadas a 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, en la que los casos abordados, en un porcentaje alto, presentaban problemas de coexistencia de ambas patologías con un difícil diagnóstico y un peor pronóstico para su atención.

En relación a las quejas referidas a los movimientos sociales que se vieron afectados con las medidas de recortes en las subvenciones o conciertos de los centros, nos encontramos la **queja 12/5463**, presentada por el presidente de la Federación ENLACE, acompañaban a esta un grupo de quejas presentadas por varias asociaciones federadas que gestionan recursos y programas en Centros de Día, que van de la **queja 12/6850** a la **queja 12/6855**. En éstas nos referían la situación planteada por parte de la Administración ante la supresión de los conciertos, y nos decían:

“Algunas de nuestras entidades tienen suscrito un convenio con la Dirección General de Servicios Sociales y Drogodependencias para la gestión de los recursos asistenciales.

Uno de los recursos son los Centros de Día, los cuales desarrollan una importante labor para favorecer la incorporación socio-laboral de las personas con problemas de drogodependencias y otras adicciones.

Con fecha 31 de Agosto, la Dirección General dio por finalizado el convenio para la gestión de los Centros de Día, ante lo cual, la mayoría de las

entidades titulares de los mismos han tenido que cerrar el recurso e interrumpir drásticamente los itinerarios desarrollados con los/as usuarios/as. Este hecho nos hace temer que, en un futuro próximo, puedan verse afectados también otros programas y recursos gestionados por las asociaciones de adicciones, que ya vienen sufriendo continuos recortes, al igual que otros sectores sociales”.

Nos solicitaban nuestra mediación, por lo que dirigimos a la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias y Adicciones dándoles trasladando de su malestar ante esta situación. En el mes de Diciembre recibimos un informe en el que se nos venía a decir, que:

“En el contexto económico actual es necesaria una revisión exhaustiva de las necesidades en materia de servicios asistenciales para atender la demanda generada. Los recursos de adicciones han ido creciendo en algunos casos de manera desordenada y, en ocasiones, su ubicación no es la adecuada por haber cambiado la demanda.

Con este fin, se está procediendo a la evaluación de los recursos y programas de la Red Asistencial de Drogodependencias y Adicciones, valorando los indicadores existentes en nuestro Sistema de Información (SIPASDA) en cuanto a personas atendidas, índice de ocupación, tipología de altas, carga asistencial, funcionamiento, etc..”

En el caso de los Centros de Día, se tomó la decisión de no renovar los contratos con los 9 centros pertenecientes a entidades privadas, de manera coyuntural y hasta tanto no se dispusiera de la información citada anteriormente. Como compensación a la no renovación del contrato, se les ofreció la posibilidad de concurrir a la Convocatoria de Subvenciones de la Consejería con un programa de incorporación social para desarrollar en el Centro de Día, cosa que todas las entidades hicieron.

Esta medida afectó únicamente a 258 personas que estaban siendo atendidas en los 9 centros, y es preciso señalar que, en ningún caso, quedaron desatendidas, ya que fueron derivadas a su Centro de Tratamiento Ambulatorio de referencia para que se hicieran cargo de su itinerario de Incorporación Social.

Ante esta respuesta, consideramos que se había actuado primando la necesidad de hacer recortes económicos que afectaban a sectores sociales que trabajan con colectivos con escasa cohesión social y graves problemas de normalización. No tuvieron en cuenta las actividades realizadas desde los centros, ni los resultados obtenidos en cada uno de ellos, ya que se comprometían a revisar los indicadores de funcionamiento posteriormente.

Por otro lado, la alternativa que se les planteó de acudir a la convocatoria pública de subvenciones, en un momento de recortes en la misma, les dejaba en una situación de incertidumbre que difícilmente permitirá a muchas asociaciones a seguir desempeñando las actividades y prestaciones que venían realizando. Por este motivo 258 personas se vieron afectadas por la medida, perdiendo no solo su centro o programa de referencia sino también su terapeuta.

Dado el interés de la queja, le solicitamos a los afectados que nos hicieran las alegaciones que consideraran oportunas, con el fin de estudiar la posibilidad de realizar algunas recomendaciones al respecto en la que plantearemos que se revise, una vez con el estudio que se anunciaba, la continuación de los conciertos con algunos de ellos.

Otro reflejo de la crisis económica que afecta a los movimiento sociales son los ingresos de las cuantías económicas referidas a los compromisos adquiridos por las Administraciones a través de convenios o subvenciones. Así en la **queja 12/3143**, la Asociación Aspreato de Ayamonte, nos venía a exponer la mala situación en la que se encontraban y que ponía en peligro la continuidad de la asociación.

La Corporación Local de Ayamonte adeudaba a Aspreato una significativa cantidad (50.000 euros) en concepto de ayuda económica correspondientes a emergencia social y al Centro de Día, relativas al año 2011.

Decían en el escrito:

“Es cierto que dicha deuda está reconocida, por eso se dice de facto, porque en realidad no se vislumbra ninguna posibilidad de adelantar alguna cantidad a cuenta. Es más, ni siquiera están firmando los convenios para 2012, y estamos a mediados de año.

Hemos de aclarar que por parte de la Consejería sí se cumplen los compromisos, y se recibe mensualmente 10.000 euros, para la Vivienda de apoyo a la Reinserción. Con esta aportación y la ayuda expresa de Cáritas, la vida de la Asociación se mantiene en un hilo, de forma altamente peligrosa pues ha de entenderse que en estos momentos Cáritas se encuentra desbordada”.

Con esta información nos dirigimos al Ayuntamiento que nos respondió en los siguientes términos:

“La deuda que este Ayuntamiento mantiene con la Asociación Aspreato es una preocupación constante por al Corporación que presido, pero, como bien sabe, la actual situación de crisis económica generalizada ha mermado enormemente los ingreso municipales, y desde hace algún tiempo estos no alcanzan para el pago de las nóminas municipales, y de algunos de los servicios esenciales.

Esta situación se ha visto agravada en este año por la modificación de la orden de prestación de pagos, que coloca en primer lugar la atención a la deuda con las entidades financieras, por encima, incluso, de las nóminas municipales, lo que dificulta aún más el hacer frente a las obligaciones que esta Alcaldía está más interesada en priorizar.

En estos momentos la deuda municipal con dicha asociación, relativa al ejercicio de 2011, asciende a 14.280 € del centro de Día, y a 36.600 € del Servicio de Emergencia Social, que serán abonadas en el momento en que este Ayuntamiento disponga de liquidez suficiente para ello”.

En estas quejas, como en otras relacionadas con esta temática, observamos la ausencia de un marco estable de participación y financiación de los movimientos sociales, sobre todo a tenor de la reducción o supresión de las ayudas, lo que supone la merma de su capacidad para seguir prestando sus servicios a los ciudadanos. Resulta obvio que la precariedad actual en el sistema de ayudas y conciertos, por no haberse establecido en el momento que ello era posible, genera estos problemas y supone un riesgo para el tercer Sector y la pérdida de servicios a los ciudadanos.

Las consecuencias no solo afectan a los servicios sino a los propios usuarios, que ven mermada su atención, unido en estos momentos a la precariedad económica, la

falta de empleo y expectativas a corto o medio plazo de recuperación, lo que les está llevando de forma irrevocable a formar parte de lo que se viene definiendo como “sectores de la miseria”.

Una de las cuestiones que más inciden en la problematización de la enfermedad mental es la patología dual. Desde hace años venimos incidiendo en todos los informes anuales en las dificultades que tienen la familias con los enfermos duales y su tratamiento.

Afecta éstas a un sector muy mayoritario de drogodependientes que no encuentran acomodo a su tratamiento en Salud Mental ni en los dispositivos de atención a las adicciones. Reflejo de ello es la **queja 12/1236**, en la que una madre nos refería la situación dramática que vivía con un hijo, enfermo mental y drogodependiente, con estas palabras:

“Soy madre de una hijo enfermo con patología dual y además dos enfermedades autoinmune. Mi estado civil es divorciada. Vivimos los dos en mi casa, no tengo ayuda ni por parte de los familiares ni de nadie. Solo recibo la ayuda que me prestan algunos profesionales de mi alrededor.

Tengo trabajo que no puedo realizar, ya que debo quedarme en casa para atenderle durante 24 horas, debido a que no puede quedarse solo.

Mi hijo tiene toda la documentación reglamentaria y condiciones para estar en una casa hogar. Los profesionales que lo llevan este tema me comentan que están esperando la apertura de la casa hogar de Carmona, donde podría tener cabida.

Mi queja no va contra los profesionales, ya que la atención ha sido correcta en todo momento. No quiero perder mi trabajo, por lo que mi situación es cada vez más precaria y preocupante.

Solo pido que abran pronto la casa hogar de Carmona para que mi hijo pueda estar atendido”.

La reclamante acudió en varias ocasiones a la Institución trasladándonos su angustia por su situación. Decidimos llevar el caso a 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.

Para ello, tuvimos que solicitar diversos informes a las administraciones afectadas (adicciones, salud mental, servicios sociales...). En ellos se ratificaba los aspectos denunciados en la queja y se ampliaban otros. Solicitamos a la Gerencia Provincial de FAISEM que fuese atendida la madre de forma personal para evaluar su petición al hilo de los deseos de la reclamante y de los medios disponibles, y orientarla sobre las posibles propuestas que se barajaban como solución al caso.

Por parte de FAISEM se nos informó que, ante la imposibilidad de contar con una plaza en casa-hogar, se le realizó una oferta de Centro de Día con acompañamiento a citas médicas por parte de los servicios el apoyo domiciliario.

En relación al trastorno bipolar del hijo, éste ha estado siempre presente en su vida al haber sido diagnosticado desde muy joven, lo que no ha sido impedimento para llevar una vida normalizada.

Desde los Servicios Sociales de la UTS se le realizó una oferta de Unidad de Estancia diurna en la zona del Aljarafe, con transporte de acompañamiento en su domicilio hasta que ella llegue por la noche de vuelta al trabajo, pero no quiso responder de forma inmediata al estar pendiente de la oferta de FAISEM.

Con los informes psiquiátricos y de adicciones, la comisión valoró que la casa hogar no era el recurso más aconsejable, debido al perfil y diagnóstico que presentaba. Desde la Fiscalía de Incapaces se apuntaba que aunque se iniciaron diligencias para su incapacitación nos prosperaron al no reunir requisitos necesarios.

Mediante este sistema integrado de estudio y respuesta del caso, la madre optó por la propuesta de la Unidad de Estancia Diurna, como el mejor recurso que se le podía ofertar en ese momento y que se consideraba idóneo, dentro de los existentes.

En esta queja, como en muchas otras, se pone de manifiesto la falta de adecuación de los recursos a los perfiles actuales de los pacientes, al presentar diversas patologías que requieren de un mayor agilidad en la intervención y un incremento en las posibles ofertas que se les puedan presentar.

Por ello, debe ser un modelo integrado de intervención ya que son pacientes que transitan por diversos sistemas consumiendo muchos recursos públicos con resultados poco efectivos. Ello debe suponer una mayor coordinación de las redes con un protocolización de las actuaciones que permita una mejor atención a los pacientes.

En el año 2012, desde la Defensoría, junto a la Comisión Técnica ya referida, colaboramos en la revisión del Protocolo de Actuación de las Unidades de Salud Mental y los centros de Tratamiento Ambulatorios de Drogodependencias en Andalucía, tal como recogía el II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012, con el objetivo de mejorar la coordinación de las redes, protocolizando actuaciones conjuntas que ofrezcan una respuesta eficaz a los problemas de los usuarios con patologías dual.

Plantea la existencia de un Plan Terapéutico General como herramienta básica, así como un procedimiento de interconsultas que permita establecer objetivos comunes en el plan terapéutico del paciente y crear unos mecanismos de control y seguimiento para su evaluación del Protocolo.

Con este como con otros instrumentos, es posible que pueda mejorar la atención a los enfermos de patología dual, aunque habría que ir pensando, con la ubicación de los Servicios Sociales en la Consejería de Salud, en un modelo de integración funcional de las adicciones en el ámbito de la Salud Pública que permita una intervención integral de los tratamientos.

2. 6. Colectivos Sociales desprotegidos.

En materia de exclusión, en el año 2012, se ha producido un incremento de quejas tramitadas en las que la situación en la que se encuentran las personas y familias se relaciona directa o indirectamente con la coyuntura de crisis económica, con respecto al año anterior, debido a que durante este año se ha agudizado la misma. Podemos hablar de un nuevo escenario de crisis que está llevando a un mayor empobrecimiento de muchos sectores sociales, afectando de forma importante a los más vulnerables.

A la terminación del año, en las quejas aquí tratadas, se abordaron situaciones de vulnerabilidad social que requerían una atención urgente desde los Servicios Sociales, o

por situaciones de pérdida inminente de la vivienda derivada de ejecuciones hipotecarias concluidas o en curso, con un total de 132 quejas.

El conjunto de quejas al que haremos referencia en este apartado afectan a aspectos como la necesidad de solicitar una ayuda social ante una situación desesperada, una prestación o para poder contar con un techo donde vivir. El resto de las quejas agrupan una amplia variedad de temáticas, relacionadas todas ellas con la atención recibida en los Servicios Sociales, situaciones de desahucio de la vivienda y necesidad de ésta, falta de empleo, personas sin hogar y otros colectivos sociales minoritarios.

Aquellas que afectan a personas que no pueden hacer frente al pago del alquiler y que viven una situación de desahucio, han aumentado de forma considerable en este año. Junto a esta demanda se ha producido una importante reducción de las ayudas de los Ayuntamientos en materia social.

Los efectos acumulativos que ha supuesto la crisis, ha llevado a un bloqueo de los servicios públicos y privados que atienden a las personas, ya que al incremento notable de la demanda se une la falta de medios y, como consecuencia, una fuerte reducción de las ayudas públicas a las instituciones sociales que se han convertido, en gran parte, en el mayor soporte de este contexto. Ello ha supuesto un claro empeoramiento de la situación y una reducción de la red de atención.

Por otro lado, se observa como efecto de esta crisis un incremento de la solidaridad de la ciudadanía, participando con ayudas económicas y materiales a las personas que lo están pasando mal, auspiciada por los movimientos religiosos y sociales. Junto a ello, están las redes familiares que soportan de forma importante las situaciones de hijos e hijas desempleados en situación de vulnerabilidad.

Recordamos que, si nos atenemos a los últimos datos de la crisis proporcionados por Caritas a nivel general del país, vemos un aumento de las solicitudes de ayudas del 100% en el periodo que va del año 2007 al 2010. En el año 2010 unas 300.000 personas acudieron por primera vez a Caritas, en situación de vulnerabilidad que han entrado en fase de pobreza y que proceden del incremento del número de personas desempleadas del país.

A los perfiles ya descritos habría que añadir la existencia de familias jóvenes, en las que existen pérdidas acumuladas de empleos y que presentan problemas de subsistencia, ausencia absoluta de medios económicos y con hijos a su cargo; mujeres solas con cargas familiares; jóvenes desempleados en busca del primer empleo, con escasa formación y sin posibilidad alguna de incorporación al mercado laboral y otros sectores minoritarios en situación de exclusión social.

Para subsistir a esta coyuntura y atender a las necesidades básicas de las familias, en el ámbito familiar se desarrollan diversas estrategias de subsistencias, como son, por este orden, apoyo desde la familia, el trabajo en actividades de economía sumergida y la búsqueda de apoyo y ayuda en las organizaciones sociales. Todo ello, nos lleva a pensar que existe una ocultación relativa de los problemas que pasan las personas en estos momentos y una falta de visualización de las mismas para una parte importante de la sociedad.

En otro orden de cosas, en el año 2012, observamos una atención de baja intensidad por parte de los Servicios Sociales debido al incremento de demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, unido a la incidencia de la crisis en muchos Ayuntamientos y la disminución del presupuesto en esta materia. Resulta paradójico, ante

esa circunstancia, la derivación de los casos de los Servicios Sociales Comunitarios a la iniciativa social, mientras ésta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda.

En este sentido, hemos detectado, por las quejas de la ciudadanía que han acudido a los Servicios Sociales Comunitarios, referencias a prestaciones económicas insuficientes, a veces con ayudas económicas irrisorias para atender a necesidades básicas, retrasos en la atención y falta de recursos humanos y económicos para atenderles; ayudas limitadas en el tiempo, así como la falta de regulación en el acceso a las ayudas dejándolo muchas veces a la arbitrariedad de quienes deciden las mismas o, cuando esta existe, conlleva requisitos difíciles de cumplir por algunos sectores, como el requerimiento de empadronamiento o el tiempo de residencia en el municipio, para acceder a las ayudas y prestaciones o la limitación de las prestaciones para algunos sectores recién incorporados a una situación de exclusión.

Además, en muchos casos, por la información recibida, los mecanismos de control de las situaciones familiares no se realizan con la suficiente agilización y garantía, por lo que las ayudas no llegan en todos los casos a los que más lo necesitan cuando se encuentran en situaciones límites, o éstas no llegan.

Sirva de ejemplo la **queja 12/591**, en la que un vecino de Algeciras (Cádiz), nos trasladaba unas dramáticas circunstancias, ya que se encontraba en una absoluta precariedad económica y se enfrentaba a una enfermedad grave. Así, en su escrito, nos refería que estaba casado y con un hijo de once años. Padecía un ictus cerebral con secuelas de parálisis en brazo y mano izquierda, además de ser un enfermo de VIH, por lo que no estaba apto para trabajar.

Había solicitado la invalidez por la seguridad social, y ésta le había sido denegada al tener solo cotizado nueve años. Había solicitado también la pensión no contributiva y también había resultado denegada ya que solo había alcanzado una incapacitación del 46% y, por esta razón, no tenía derecho a percibirla.

Se había dirigido a los Servicios Sociales Comunitarios, y le habían indicado que no había dinero para ayudas, y que no podían darle tampoco trabajo a su esposa ni a él.

Cuando nos escribió llevaba en esta situación un año y algunos meses, por lo que ya era insostenible. Nos decía que sobrevivían de una pequeña ayuda de sus hermanas, que tampoco se encontraban en muy buenas circunstancias. Dimos traslado de esta información al Ayuntamiento, recibiendo respuesta en los siguientes términos:

“Cuenta con un expediente en los ficheros de los solicitantes de la Ley de Dependencia, donde en informe expedido por la Delegación Provincial se le reconoce una Dependencia Moderada en Grado I Nivel I, por lo que su expediente entrará en vigor en el año 2013.

La esposa tiene un expediente igualmente abierto en los Servicios Sociales abierto en el Servicio de Información. Valoración y Orientación En la documentación que obra en el expediente, aparecen los siguientes datos:

Con fecha 13 de Octubre de 2011, se remitió a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz, solicitud a nombre de su esposa para el Programa de Solidaridad de los Andaluces.

En el mes de Diciembre de 2011, se le derivó al Servicio de Orientación Laboral de la Delegación Municipal de Fomento y Empleo donde ha acudido y está siendo atendida por una Técnico especializada.

Con fecha 20 de Diciembre de 2011, se le tramita por parte de la Trabajadora Social de la UTS II Piñera, Ayuda Económica Familiar por una cuantía de 100 y una periodicidad de 6 meses, que empezó a cobrar en el mes de Febrero de 2012 con carácter retroactivo.

Con fecha 20 de Marzo de 2012, acude la esposa a cita previa para entregar justificantes de gastos de la ayuda económica facilitada. Nos informa que su marido ha estado cobrando la Renta Activa de Inserción hasta el mes de Diciembre de 2011.

Que por parte de los Servicios Sociales, y haciéndose eco de las dificultades de la unidad familiar, se les ha tramitado los recursos necesarios para la mejora de su situación socio-económica, y se les tiene en cuenta en el caso de que inicien nuevos programas y cumplan con el perfil requerido”.

En este caso, observamos que dentro de las posibilidades de los Servicios Sociales, se había intervenido con nuestro reclamante, sin que ello le hubiese permitido sostener económicamente a su familiar. Ello es debido a que en estos momentos los recursos que los mismos pueden ofrecer son muy limitados para la demanda de situaciones que a diario les llegan.

Situaciones parecidas, aunque con resultados diferentes, encontramos en las **queja 12/4827, queja 12/4910, queja 12/543, queja 12/6201 y queja 12/6871**. En ellas, las personas afectadas nos trasladan hechos que tienen que ver con la falta de recursos o ayudas, y que ven como no encuentran medios para sobrevivir, carencia de empleo que reclaman a los Ayuntamientos etc. Son éstos los que los derivan a las ONG para que puedan recibir alimentos básicos que les ayuden a subsistir.

Otro bloque de quejas tienen que ver con desahucios producidos al no poder hacer frente al pago del alquiler y no contar con ayudas para ello. Muchas de estas personas, ante la falta de viviendas sociales, se ven abocadas a vivir en la calle, cuando no existe una red familiar que las acoja.

Habría que añadir a los problemas de desahucio de viviendas en alquiler, la falta de viviendas con alquileres sociales, con las que hacer frente a este demanda, ante la carencia total de ingresos o el cobro de ayudas sociales de baja cuantía. La inscripción en el Registro de Demandantes de vivienda, siendo un requisito para el acceso a una vivienda protegida, no garantiza el acceso a las mismas. Sobre todo cuando no existe un parque de viviendas sociales disponibles con el que solventar las necesidades urgentes de acceso a un alojamiento digno para situaciones de extrema necesidad.

Así, en varias, **queja 12/2712, queja 12/3131, queja 12/3640 y queja 12/4605**, encontramos familias desesperadas por temer un desahucio inminente, o por haberle llegado el exhorto del juzgado sancionándoles por ocupar viviendas desocupadas y solicitando la restitución de la misma. Ante la falta de un parque de vivienda a disposición de los Servicios Sociales, la única alternativa pasa por las viviendas de EPSA, que poco puede hacer ante tantas situaciones de emergencia.

Significativa en este supuesto, fue la **queja 12/589**, en la que una señora de la localidad de Brenes (Sevilla) se dirigió a la Institución para indicarnos que residía junto a su

familia en una vivienda titularidad del Ayuntamiento de esta localidad que, en su momento, formaba parte del matadero municipal, en el que se integraba.

Acudió indicándonos el muy deficiente estado de conservación de esta vivienda, hasta el extremo de que sus condiciones, según pudimos comprobar por reportaje fotográfico, no la hacen merecedora del calificativo de digna y adecuada.

La situación se complicaba debido a que esta familia resultó adjudicataria en el año 2004 (aunque desde el Ayuntamiento se ha venido a matizar esta adjudicación) de una vivienda de las denominadas de los maestros. Por problemas legales con los antiguos propietarios, no pudo tomar en su momento posesión de ésta, siendo ocupada ilegalmente por otra familia hasta la fecha de su queja.

Por parte del Ayuntamiento existió un acuerdo plenario de adjudicación. En varias ocasiones se había dirigido al Ayuntamiento, solicitando la entrega de la vivienda para poderla ocupar, ya que se consideraba propietaria legítima de la misma.

Por otro lado, a nuestra reclamante, debido a un enfermedad cutánea, se le había aconsejado que no podía seguir en la vivienda acoplada en el antiguo matadero, ya que ésta no contaba con unos mínimos de salubridad.

Trasladamos el contenido de la queja al Ayuntamiento, y en Julio de 2012, recibimos informe por parte de éste, en el que se nos venía a decir que: *“con respecto a la vivienda municipal que disfrutaba la reclamante, ésta lo hace de forma gratuita, así como de los gastos ocasionados por ésta.”*

Se venía a reconocer las condiciones de la vivienda en la que actualmente se encontraba la reclamante, aunque decía haber realizado varias reformas con escaso resultado.

En cuanto al tema de la vivienda aludida, en la que se nos venía a decir que no existió sentencia definitiva al recurso contencioso-administrativo presentado por los antiguo ocupantes hasta Marzo de 2009, para esa fecha la vivienda llevaba tiempo ocupada, y que en ese momento no hubo comisión de valoración, siendo la última la del año 2004 en la que le fue concedida la vivienda a la reclamante.

Con dicho informe, realizamos una valoración, en la que considerábamos que no había duda que la interesada en esta queja y su familia acreditaban, al menos, la existencia de un procedimiento en el que el Ayuntamiento los propuso, de forma definitiva, como adjudicatarios de una vivienda, sin perjuicio de los posteriores acontecimientos por los que hubo que suspender la adjudicación material de la vivienda con motivo de la interposición de un recurso contencioso-administrativo, ya sustanciado y resuelto en firme, y sin perjuicio, también, de la posterior ocupación presunta sin título ni autorización legal, de la vivienda en cuestión, por otra familia, que permanecía en la misma, sin que desde del Ayuntamiento conociéramos que se hubieran ejercitado (salvo que se nos demostrase lo contrario), las competencias legales que tiene atribuidas para la recuperación posesoria y para su adjudicación a la familia que resulte procedente conforme a un procedimiento público, concurrente e igualitario.

Al final concluimos con una resolución al Ayuntamiento, aún reconociendo las dificultades de este caso, en la que realizamos la siguiente **Recomendación**:

“1.- Encaminada a determinar con exactitud en qué situación administrativa se encuentra el expediente de adjudicación tramitado en su

momento a favor de la interesada en esta queja y, en función de lo que se determine, adoptar la resolución que legalmente proceda con determinación de las responsabilidades a que hubiera lugar, incluido el resarcimiento, si así se estima procedente, en función del artículo 106 apartado 2 de nuestra Norma Suprema.

2.- Para que por ese Ayuntamiento se ejerza sobre la vivienda sita en la C/, si así resultara procedente, las competencias que le atribuye la Ley 7/1999, de 29 de Septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, especialmente las potestades de investigación (artículo 64), recuperación de oficio (artículo 66 y 67) y desahucio administrativo (artículo 68 y siguientes), con la finalidad de que se regularice la situación de ocupación y uso de la vivienda de referencia.

3.- Para que, en función de lo que resulte del ejercicio de sus potestades y competencias legales, la vivienda referida sea objeto de adjudicación formal y material a la familia de la localidad que, tras los procedimientos legales que hayan sido pertinentes, ostente el derecho a su ocupación”.

A la terminación de este informe, aún desconocemos el posicionamiento formal y por escrito, por parte del Ayuntamiento, aunque la reclamante se ha dirigido en diversas ocasiones a la Institución denunciando que la situación sigue igual que en el momento de interponer la queja.

En otro orden de cosas, el problema de la carencia de un empleo, como fórmula para salir de esta situación que podemos catalogar de auténtica miseria, se ve reflejada en mujeres con hijos e hijas a su cargo que manifiestan que en sus familias no perciben ingreso alguno, las más de las veces se trata de mujeres solas con cargas familiares, no siendo infrecuente que los padres de sus hijos e hijas no paguen la pensión alimenticia, que carecen de empleo o de un empleo estable, siendo la reivindicación más frecuente de estas mujeres la necesidad de acceder a una vivienda protegida por la Administración, en la idea de que las viviendas de este tipo serían las más accesibles para sus maltrechas economías al tener unos alquileres menores que las del mercado libre.

Otro sector, duramente castigado por la crisis es el de las personas sin hogar, a los que solo se les atiende para cubrir necesidades muy básicas. Éstos ven como deben compartir largas colas en comedores sociales o como no encuentran plazas en albergues cuando buscan un cobijo para el frío de la noche.

Ello nos llevó a incoar de oficio la **queja 12/6091**, sobre la existencia de campañas para personas sin hogar con la llegada del frío, ante los Ayuntamientos de las ocho capitales de las provincias andaluzas, aún hoy en curso de tramitación.

En muchos de estos casos, la situación llega a ser desesperante, y concurren problemáticas diversas que requerirían un abordaje integral, más allá de la ayuda social puntual que se les pueda ofertar.

Son aquellos que están sufriendo la cara más descarnada de la crisis. Acuden a la Institución ante la falta de plazas en albergues y centros de acogida, pequeña proporción de plazas para familias en los escasos módulos familiares de los albergues y centros de acogida, por disminución de estancias concedidas; por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o la ausencia de itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión. Hoy son personas sin retorno, abrumadas por una situación sin posibilidades de

cambio en sus vidas y atrapadas en un futuro totalmente incierto, donde ven que su dignidad se deteriora día a día. Estas circunstancias se agravan por momentos, llevando una vida sin esperanza de recuperación o de integración social.

Son éstos los grandes perdedores de esta sociedad que siempre estuvieron en situación de exclusión y que hoy ocupan los más bajos puestos de la escala social y ahora ven mermadas las ayudas que venían recibiendo. Antes esta tesitura, de no incrementarse los medios y recursos destinados a ellos, es previsible un claro deterioro de miles de personas que llevan años viviendo en nuestras calles y a los que se les incorporan los nuevos excluidos por la crisis.

Ello lo vemos recogido, por ejemplo, en la **queja 12/2464**, en la que un usuario del Albergue de Sevilla “Miguel de Mañara”, nos decía que *“desde el 24 de septiembre de 2010 estaba en un programa de inserción social en dicho centro. En abril de 2012 me dicen que a partir del 1 de mayo no puede seguir en mencionado centro, imposibilitando, por tanto, seguir con programa de inserción social, que creo imprescindible para mi completa incorporación”*.

Se nos remitió el informe solicitado, en los siguiente términos:

“Tras una valoración técnico-social, fue derivado en su día por el Centro de orientación e Intervención Social (COIS) al Centro de Miguel de Mañara para incorporarse a un programa de inserción. Ha estado residiendo en este centro desde el 24 de Septiembre de 2010 al 1 de Mayo de 2012. Durante este periodo de estancia larga ha participado en un proceso de inserción y rehabilitación de sus adicciones de forma favorable lo que lo llevó pasar a un piso de reinserción gestionado por la misma entidad. Recayendo en su adicción por parte de las profesionales se valoró la no continuación en el recurso y se informó al usuario de la terminación de estancia.

Al salir del Centro Miguel de Mañara pidió entrada en el Centro de Acogida Municipal (CAM). Después de realizar una valoración técnico-social se le oferta entrar en el CAM donde se encuentra actualmente hasta que se valore la terminación de estancia en dicho centro”.

Dimos traslado al interesado por si quería formular alegaciones, sin recibir respuesta alguna a dicho informe, por lo que procedimos al cierre de la queja, ya que consideramos que, en este caso, se le había ofertado la entrada de nuevo en el sistema para poder seguir su proceso de inserción, tal como nos planteaba.

En relación a las quejas de oficio abiertas en este ámbito, se han incoado dos que venían a incidir en dos situaciones y programas que se han visto tambalear ante la falta de apoyo de la Administración Autonómica y el Ayuntamiento de Sevilla. Ambas hacían mención a dos Zonas de Necesidad de Transformación Social de la ciudad, que han sido en estos años un referente de intervención en barriadas con grave conflictividad social y con altos niveles de deterioro. Nos referimos al Vacie y al Polígono Sur.

En la **queja 12/3619**, los medios de comunicación recogían el sentir de una organización sindical, con respecto a la finalización de los programas en Zonas con Necesidad de Transformación Social y de Atención a la Comunidad Gitana, cofinanciado por la Junta de Andalucía y por el Ayuntamiento de Sevilla. El inicio de esta queja en el mes de Julio, se produjo debido a que, en ese momento, la Consejería de Salud y Bienestar Social

no habían publicado aún la Convocatoria de Subvenciones del año 2012 y estaba aún por cobrarse las cantidades correspondientes al año 2011.

Nos dirigimos en primer lugar a este organismo de la Administración Autonómica, solicitando información al considerar que recaía en ésta la parte más importante del problema planteado.

Con fecha 7 de Diciembre del pasado año, recibimos informe en el que se nos venía a decir que:

“El Ayuntamiento de Sevilla ha solicitado la modificación del plazo de ejecución del último programa de intervención en ZNTS, que está llevando a cabo con las subvenciones concedidas al amparo de la Orden de convocatoria de 13 de Junio de 2011. Y que, respuesta urgente a esa petición, la Consejera de Salud y Bienestar Social ha dictado Resolución retrasando la finalización del mismo al día 31 de Octubre de 2012.

Que el Ayuntamiento de Sevilla ha presentado solicitud de subvención para intervención en ZNTS en la convocatoria recogida en la Orden de 23 de junio de 2012, de esta Consejería. Por así establecer esta orden, la tramitación de los expedientes se ha realizado de forma urgente, acortándose los plazos, lo que ha posibilitado que el día 24 de Octubre se haya dictado Resolución de la Consejera determinando de forma conjunta las entidades que han sido beneficiarias de subvención para el desarrollo de los programas de intervención en zonas. En el caso concreto del Ayuntamiento de Sevilla, éste se encuentra entre entidades beneficiarias con una subvención de 925.000 €, siendo el plazo de ejecución del programa subvencionado de 1 de noviembre de 2012 a 31 de Octubre de 2013”.

Dimos traslado de esta información al Ayuntamiento y solicitamos informe al respecto. Nos encontramos a la espera del mismo para evaluar la situación planteada en la queja.

Casi con idéntico motivo abrimos la **queja 12/6044**, surgida de una declaración realizada por el Comisionado para el Plan Integral del Polígono Sur, en la que manifestaba su preocupación por la paralización de las principales inversiones que se venían realizando en este barrio. El plan que se inició en el año 2005, tenía como objetivo integrar este barrio en el conjunto de la ciudad. Con la llegada de la crisis se hacen imposibles proyectos como el muro de Hytasa o el soterramiento de las vías del tren, pero lo que se anunciaba en dicha entrevista era el riesgo que corrían los programas de carácter social empleo y el programa Orienta. También los recortes amenazaban el programa Zona, con el que se presta atención social a las áreas desfavorecidas que podría perderse, y dentro de éste el programa de absentismo escolar.

Por parte de los vecinos se solicitaba un acercamiento entre las administraciones para evitar que estos recortes sigan afectando a planes sociales como el integral del Polígono Sur o el Zona. En esta ocasión nos dirigimos también a las dos Administraciones implicadas, Ayuntamiento de Sevilla y la Junta de Andalucía.

Recibimos el informe de la Junta de Andalucía, que no llegamos a valorar aún debido a que falta el del Ayuntamiento de Sevilla y debemos cotejar ambas informaciones.

Los efectos de la crisis y los recortes en las ONGs, como hemos comentado, tuvo su reflejo en la **queja 12/2057**, incoada de oficio por esta Institución, en la que

recogimos el sentir de Caritas de Andalucía, manifestado en una amplia nota de prensa en la que se hacía mención a que estaban desbordados por la crisis tras estar bloqueadas las subvenciones de la Junta de Andalucía en el presente año.

Según los datos de Caritas Andalucía, se ha producido un enorme incremento de demandantes de alimento y todo tipo de ayudas, al mismo tiempo que ha disminuido de forma importante las ayudas públicas, en este caso de la Junta de Andalucía.

Cuando la crisis causa sus mayores estragos y amenaza con hacer crítica la situación de muchas familias con todos sus miembros en paro, no parece lo más adecuado la reducción o retraso de las subvenciones de aquellas entidades sociales que más aportan a la ciudadanía. Por este motivo nos dirigimos a la Consejería de Salud y Bienestar Social solicitando información sobre la ejecución del convenio bianual por un valor cercano a los tres millones de euros que se venía firmando con la Junta de Andalucía, lo que garantizaba la prestación de los servicios a los sectores que demandan su asistencia.

A la terminación del informe nos encontramos a la espera de recibir el informe solicitado.

Como conclusión, podemos decir que el impacto social (humano), de estas situaciones sobre las familias y las personas afectadas aún no ha hecho aflorar todas sus consecuencias pero es patente que los sentimientos de desamparo, de fracaso, de desmotivación, de rabia e impotencia generados, no auguran nada bueno en términos de cohesión social. La fractura social, en la perspectiva actual, está servida y los conflictos, de no tomarse medidas catalizadoras de éstos, pueden aflorar en algún momento ante la rabia y desesperación de aquellos que peor lo están pasando.

2. 7. Programa de Solidaridad.

En este apartado abordamos las situaciones que sufre la ciudadanía derivadas de la actuación de las Administraciones Públicas, referidas al Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad en Andalucía. En él, venimos observando desde hace años que los hechos más destacados que afectan al Programa tienen que ver con el retraso en los procedimientos de tramitación de la prestación y el tiempo que se tarda en recibir ésta.

En un escenario como la actual, este Programa se ha convertido en uno de los pocos instrumentos capaces de llegar a amplios sectores sociales afectados por la crisis y para los que esta ayuda se convierte en el único soporte durante un periodo de seis meses, prorrogables fuera del año de concesión. Es por ello, que este bloque de quejas se constituye con aquellas en las que se solicita la intervención de esta Defensoría para que la Consejería de Salud y Bienestar Social proceda al pronto pago del Ingreso Mínimo de solidaridad, comúnmente llamado salario social, como último recurso y esperanza de muchas familias para poder hacer frente a sus necesidades básicas.

En el año 2012 hemos tenido bastantes consultas y quejas relacionadas con las dificultades que encontraban los ciudadanos y ciudadanas cuando solicitaban ser preceptores del Programa. Se centraban estas, fundamentalmente, en su funcionamiento, que venía afectando de forma mayoritaria a las personas solicitantes. Pues bien, en dicho ejercicio, en el que la crisis económica ha seguido castigando de forma severa a los sectores sociales más vulnerables de nuestra sociedad, llevándoles en muchos casos a

circunstancias severas de pobreza y exclusión, se han incrementado las peticiones a esta Defensoría para que mediáramos en su resolución.

Este Programa se ha convertido en un instrumento muy importante, capaz de llegar a muchas personas y familias afectadas por la actual situación de creciente desempleo, agotamiento de las prestaciones etc. y para las que esta ayuda sirve para subsistir en espera de que un cambio de las circunstancias que les haga salir de la situación de vulnerabilidad cuando no de verdadera exclusión, en la que se encuentran inmersas. Pero es más, como hemos observado, en un momento en el que los Ayuntamientos han agotado las ayudas a las familias desde los Servicios Sociales, se convierte en el recurso más demandado y al que derivan a las personas que cumplen los requisitos ante la falta de otras alternativas para suplantar la ausencia de medios y recursos.

Es por ello, que en el año 2012 el número de quejas recibidas fue de 32, doce más que el pasado año, de las que casi el 65% de ellas iban dirigidas al retraso en la tramitación de la resolución, cuando los perceptores no cuentan con otros medios para subsistir al no percibir ningún otro tipo de ayuda y estar en una situación límite; junto a aspectos referidos a la denegación o la petición de completar documentación después de meses de la presentación de la solicitud.

Parece excesivo el periodo de tiempo de espera, ya que a veces llega casi a los doce meses desde la presentación de la solicitud hasta el cobro de la prestación. Esto, como ya comentamos en el Informe Anual de 2011, hace que se desvirtúe la finalidad del programa al existir pocas alternativas de sostenimiento familiar y de inserción social. Otro aspecto que no podemos olvidar, recogido en la normativa reguladora, es el que hace referencia al compromiso de inserción, artículo 10 del Decreto 21/1999, de 12 de Enero, que deberán aceptar, cuando fueran requeridas para ello, las personas beneficiarias del programa. Aspecto este que, en el apartado 2 del artículo citado, responsabilizaba del mismo a las Delegaciones Provinciales de la Consejería junto a la colaboración de las Corporaciones Locales.

Con respecto a esta exigencia, consideramos que la inserción social debe ser uno de los objetivos claves del Programa, por lo que las medidas dirigidas a la promoción de éste y la integración laboral de los perceptores resulta un aspecto clave y fundamental, ya que nunca tuvo vocación de subsidio y sí de un programa para la inserción social y laboral.

Todo esto lo vemos recogido en la **queja 10/2419**, incoada de oficio, ante la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, con el objeto de conocer el funcionamiento del citado Programa, debido a una mayor presencia de quejas referidas a éste. Incidían en los incumplimientos y retrasos de la resolución, que llega en muchos casos a superar los doce meses; las exigencias de un Decreto que tiene ya una vigencia de trece años y que surgió en un momento y contexto bien diferente; la falta de presupuesto económico para atender las demandas crecientes que se han ido produciendo; la desigual gestión administrativa entre las distintas Delegaciones Territoriales y el hecho de no admitir a la población inmigrante, incumpliendo lo recogido en la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería.

Solicitamos información durante los años 2010 y 2011, con la intención de realizar un breve informe comparativo de un programa que genera una importante demanda para muchos sectores sociales.

En el primer informe se recogían datos de los años 2008 - 2009. Después en una segunda petición y ampliación de documentación, realizada en el año 2011, recibimos un informe con los datos de los años 2010 - 2011.

Recibidos estos, pasamos a analizarlos y realizamos cuatro recomendaciones en las que convinimos, en primer lugar, en la necesidad de implantar una renta básica de solidaridad que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, conforme a la Ley que la regule, en desarrollo de lo previsto en el artículo 23, apartado 2 de nuestro Estatuto de Autonomía.

A esta primera recomendación se nos vino a responder que era un objetivo de esta legislatura, tal como se recogió en una intervención de la Consejera en el Parlamento de Andalucía el pasado 8 de Junio. Insistimos en conocer cuándo se iba a abordar este tema y se nos informó que estaba previsto crear una comisión para el año 2013 para su estudio y propuesta.

En nuestra segunda Recomendación, solicitamos que hasta tanto se ponga en marcha la Ley que regule la Renta Básica, debido al incremento exponencial de las solicitudes presentadas, se incrementase la partida presupuestaria en la cuantía necesaria para que ninguna solicitud se quede sin aprobación, cuando reúna los requisitos establecidos.

En este sentido, se nos venía a decir que en Mayo de 2012 se solicitó iniciar los trámites para la ampliación del crédito de la correspondiente aplicación, tal como se había venido haciendo en años anteriores.

En la segunda Bis, incidimos en la necesidad de que se adoptasen las medidas necesarias para que los expedientes relativos al programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y Desigualdad, en tanto subsista el mismo, en lo que atañe al reconocimiento del Ingreso Mínimo de Solidaridad, se resuelvan dentro de los plazos previstos, ya que existe un claro incumplimiento de los mismos y su aplazamiento, solo lleva a un deterioro de las condiciones de vida de las personas solicitantes y a un mayor sufrimiento, si cabe, de su situación.

A ésta, se nos vino a decir que se estaba haciendo un esfuerzo importante para dotar con más medios a los órganos de Gestión de las Delegaciones.

Y, en la cuarta y última, solicitábamos se ampliaran los criterios y se adoptaran estos con carácter objetivo, incluyendo el de emergencia, previstos en el artículo 20 del Decreto, y no se hiciera un uso restrictivo del mismo como venía ocurriendo, ya que al ser una ayuda con carácter de acción protectora y de respuesta asistencial urgente, tiene como fin cubrir las necesidades vitales básicas.

En esta Recomendación la administración diluye su respuesta, en base a la dificultad que el asunto presenta, aunque nos decía que había intentado en varias ocasiones establecer claramente unos criterios objetivos para ello. No obstante, abría la puerta a la flexibilización de éstos.

En la valoración final que realizamos a las respuestas dadas a nuestra Recomendación, vemos que, en general, la Administración es receptiva a las mismas, y es consciente de la necesidad de modificar el Decreto al haber quedado el Programa obsoleto y con escasa respuesta a la actual coyuntura económica. Ello nos anima para seguir manteniendo un control sobre el Programa, y realizar un seguimiento exhaustivo a través de

las quejas recibidas o solicitando la información que consideremos necesaria en los próximos meses.

Otro aspecto en el que vinimos incidiendo con el Decreto 2/1999, es el incumplimiento de la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería, en su artículo 14, en el que se recoge el derecho a las personas extranjeras a recibir la atención y prestaciones básicas como el resto de la ciudadanía. Sin embargo, esta población se encuentra fuera de la aplicación de estas prestaciones al ser el Decreto anterior a la publicación de la Ley. Aspecto éste que abordamos hace unos años en una Recomendación, remitiéndonos a que quedaba relegado a la aprobación de la Ley de Inclusión Social para Andalucía, que desde hace años lleva paralizada. En este sentido, señalar de nuevo que sería necesario abordar la situación de la población inmigrante y la supresión de determinados requisitos que impiden el acceso de muchas personas.

Resaltar, además, un aspecto que limita la participación de los demandantes del programa como es lo recogido en el artículo 14.2. del Decreto, que «permite que se vuelva a solicitar la concesión del salario transcurridos seis meses desde el término de la percepción del Ingreso Mínimo de Solidaridad concedido anteriormente». Esta limitación impuesta por el Decreto, dificulta que en un mismo año se puedan llegar a percibir más de seis meses, cuando en una gran mayoría de casos afectan a familias sin ningún tipo de ingresos o recursos.

Uno de los casos referidos al retraso y los trámites tediosos para conseguir la prestación, lo tenemos en la **queja 12/3033**, en la que un ciudadano nos decía que:

“Con fecha 29 de Junio del pasado 2011, presenté la solicitud ante la Delegación Provincial par la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía para recibir dicha ayuda. Allí se me informó que el plazo sería de cuatro a cinco meses, para contestar a mi petición.

Pasado los cinco meses y en varias veces posterior me presente ante mi asesora, con el objeto de que supiera que el plazo que me comunicó se estaba incumpliendo, que pasaban los días y no recibía contestación por parte de la Junta de Andalucía.

Me sugirió que me dirigiera la Delegación Provincial de la Consejería para reclamar y saber el motivo de la tardanza de mi expediente. En la Delegación me asesoran que el expediente estaba bien cumplimentado, pero que desconocían la fecha para resolver el expediente, esto fue el 29 de Noviembre del pasado año 2011. Es decir, cinco meses desde la entrega de la solicitud.

Con fecha 30 de Enero del presente año, me presento por segunda vez en la Delegación Provincial, con el mismo objetivo, reclamar y conocer la situación de mi expediente; habían pasado ya siete meses. De nuevo me dice la Srta. que me atendió que la comisión de evaluación aún no se había reunido y que desconocía la fecha del momento para resolver mi expediente.

Con fecha 28 de Abril del presente año, una vez más, es decir, la tercera vez, me presento en la Delegación Provincial, con el mismo objetivo, reclamar u conocer la situación de mi expediente, habían pasado ya siete meses. La Srta. Asesora me comunicó que el expediente había sido aprobado con fecha 21 de Marzo, pero que no podía informarme de la cuantía económica ni la fecha para cobrar dicho importe, lo único que me dice que espere que en mi domicilio que

recibiré una carta con la aprobación y fecha para su cobro; es decir, esto se me comunica a los diez meses de la solicitud.

El mismo día me pongo en el Polígono San Pablo en contacto con mi Asesora para trasmitirle esta información, tal como me comunica la Delegación Provincial, para que tenga información puntual de estos hechos, a lo que me contesta que no entiende lo que esta pasando con muchas familias de este barrio del Polígono San Pablo, por la necesidad de muchas familias, en situación parecida a la mía, que espere con paciencia y que le informe en el momento de recibir la carta.

Con fecha 16 de Mayor recibo una carta, de la Delegación Provincial donde en dicho escrito se me concede por la Comisión Provincial de Valoración del Programa de Solidaridad, de fecha 21 de Marzo, la aprobación de la cuantía de 96,21 euros por seis meses de duración, por un total de 577,26 euros, en un solo pago, que se recibirá en mi cuenta bancaria.

Al día siguiente me presento en mi entidad bancaria, con el objeto de cobrar mi derecho, cual fue mi sorpresa que la Junta de Andalucía aún no había ingresado el importe del correspondiente. Así en diversas ocasiones me presente en dicha entidad, y la respuesta fue negativa.

El día 6 de Junio, una vez más, me presento en mi entidad bancaria, y por fin el cajero del banco me informa que el día anterior, el día 5, se había procedido al ingreso de la cantidad. En total 11 meses y 7 días”.

Este caso pone de manifiesto que una ayuda de emergencia social no puede tardar casi un año desde que se resuelva a ser percibida. Es por ello, que nuestro reclamante definía su situación como muy triste, al igual que para muchas otras familias que reclaman esta ayuda para poder subsistir.

En otras quejas vimos las lamentaciones de aquellas personas que peor lo están pasando, que sufren las consecuencias de la falta de medios para subvenir a sus necesidades básicas y que acuden a la Institución de forma desesperada, trasladándonos el mal momento en el que se encuentran, y que ven en el Programa de Solidaridad el único recurso para poder seguir viviendo bajo unas condiciones de mínimos.

En la **queja 12/6202**, una señora desde Sevilla se dirigía a la Institución en nombre de un familiar que lo estaba pasando muy mal por culpa de la crisis. En su escrito nos decía que se encontraba casado con dos hijos pequeños y sin ningún tipo de ingreso. Había solicitado el salario social y tras rellenar todos los documentos, el funcionario que le atendió le informa que no cobrará como mínimo hasta dentro de un año.

Se preguntaba nuestra reclamante que no entendía que esto pudiera funcionar así, que cuando le llegase el dinero podría estar trabajando y que no entendía que ahora, cuando lo necesita para dar de comer a sus hijos, no contaba con esta ayuda que le era imprescindible.

Al respecto le informamos de nuestras actuaciones en este Programa, así como la Recomendación realizada desde la Institución y le solicitamos que se dirigiera el propio interesado para intentar mediar ante la Administración para la resolución de este lamentable caso.

En casi todas las quejas, hemos detectado las carencias del programa que requiere de una revisión urgente que permita una adecuación a la actual realidad o, mejor aún, que exista una Ley de Inclusión Social que venga a contemplar no solo una renta básica de inserción, sino todo un conjunto de medidas encaminadas a la mejora de las condiciones de vida de aquellos que están siendo más castigados por la actual crisis económica.

XI.- ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA.

1. Introducción.

Por cuestiones organizativas, bajo este epígrafe hemos refundido los Capítulos que hasta ahora veníamos titulando como Organización de Administraciones Territoriales (Capítulo XI) y Administraciones Económicas (Capítulo XII), excluyendo las quejas relativas a la supervisión y control de los procedimientos y actuaciones de las Autoridades y Órganos gubernativos (Régimen interior), en las materias de Policía Nacional Adscrita; Policía Local; Emergencias y Protección Civil; Espectáculos Públicos y Juego. Estas últimas materias han quedado encuadradas bajo la denominación de Política Interior en el Capítulo VI.

En consecuencia, en este nuevo Capítulo hemos añadido la reseña o exposición de las quejas tramitadas por la Institución respecto de la supervisión y control externo de los actos o procedimientos de las Administraciones Locales que abarca tanto su organización, funcionamiento y régimen de sesiones; demarcación municipal, fórmulas asociativas locales y entidades locales autónomas; así como los servicios locales.

Igualmente se mantiene la adscripción de un conjunto variado de quejas tramitadas por la Institución, con una cierta dificultad para incluirlas dentro de otros Capítulos temáticos por la diversidad de materias a las que afectan y la posibilidad de reconducir las mismas, en alguna medida, al conjunto de actividades que integrarían, en una acepción amplia, la actividad económica de las Administraciones Públicas y el ejercicio de potestades administrativas.

Concretamente, las materias que se engloban bajo el título de Ordenación Económica son las siguientes: Energía (que incluye energía eléctrica, gas, energías renovables y otras); Industria, Actividades Comerciales y Servicios, y Turismo; Fomento y Supervisión (que se refiere a subvenciones y otras medidas de fomento, entidades financieras y aseguradoras y otras cuestiones relacionadas con el orden económico).

Por su parte, bajo el título de Administraciones públicas se engloba la referencia a Contratos, Bienes, Expropiación Forzosa y Responsabilidad de las Administraciones Públicas, junto con los aspectos arriba citados referidos a las Administraciones locales.

En los apartados siguientes destacaremos aquellas cuestiones que han suscitado especial interés dentro de algunas de estas materias. En particular, en materia de Ordenación Económica nos referiremos a las quejas relacionadas con Energía eléctrica; Actividades Comerciales y Servicios; subvenciones (Fomento) y entidades financieras y aseguradoras (Supervisión). La materia de Administraciones públicas se centrará en Contratos y Expropiación Forzosa y, dentro de Administraciones Locales, se hará referencia al Régimen de organización, funcionamiento y sesiones de sus órganos de gobierno, así como a los Servicios Locales.

Los derechos fundamentales afectos por las materias señaladas, y a cuya supervisión tiende la actividad de esta Institución, son muchos y diversos, aunque se ven particularmente concernidos los incluidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española y los derivados de las obligaciones que el artículo 103 de la Carta Magna atribuye a las Administraciones Públicas en su actuar.

Asimismo, es importante reseñar la relevancia que adquieren en las materias objeto de análisis los derechos recogidos en el Título I del Estatuto de Autonomía para

Andalucía, y particularmente los derivados de los principios rectores de las políticas públicas estatuidos en el Capítulo III de dicho Título.

Las Administraciones supervisadas en las quejas tramitadas son muy diversas, aunque adquieren especial relevancia las Entidades Locales de Andalucía y, dentro de la Administración Autonómica, la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, por sus competencias en materia energética y de telecomunicaciones, la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, por sus competencias en materia de consumo (aunque antes de la reestructuración de Consejerías derivada del Decreto 3/2012, de 5 de Mayo, correspondían a la Consejería de Salud) y la Consejería de Turismo y Comercio, por lo que atañe al comercio y al ámbito turístico.

Por otro lado, debemos destacar las resoluciones dictadas por el Defensor del Pueblo Andaluz que no han obtenido la respuesta colaboradora de las Administraciones Públicas, a tenor del artículo 29.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz. Por cuestiones de claridad expositiva estimamos oportuno dar cuenta de las mismas siguiendo el orden de materias de este capítulo:

- Resolución relativa a la ubicación de transformador eléctrico, dirigida a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en el curso de la **queja 11/3912**. Si bien se recibe la respuesta después de la decisión de inclusión en Informe Anual, lo cierto es que esta Institución considera que la misma rechaza las Recomendaciones formuladas sin aportar razonamientos distintos de los que ya habían sido reiteradamente esgrimidos y cuya desvirtuación constituía precisamente el fundamento de la Resolución dictada.

- Resolución relativa al embargo de bienes de una algodonera por incumplimiento por el Instituto de Fomento de Andalucía de una promesa de aval, dirigida a la Consejería de Empleo en el curso de la **queja 11/2472** -de la que se dio expresa cuenta en este mismo capítulo del Informe Anual correspondiente al ejercicio 2011-, que fue rechazada sin que se aportasen argumentos jurídicos que, a juicio de esta Institución, justificasen dicha decisión.

- Resolución relativa al impago de una factura correspondiente a actuación musical, dirigida al Ayuntamiento de Jaén en el curso de la **queja 10/890**, respecto de la que no se recibió respuesta alguna.

- Resolución relativa al impago de facturas a contratista, dirigida al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en el curso de la **queja 10/2542**. La decisión de inclusión en Informe Anual se adopta ante la falta de respuesta a la Recomendación formulada. Sin embargo, con posterioridad se recibe respuesta indicando que la deuda que se mantenía con la empresa había sido liquidada, por lo que cabría considerar su aceptación.

- Resolución relativa al impago de facturas, dirigida al Ayuntamiento de Estepa en el curso de la **queja 11/2134**, respecto de la que no se recibió respuesta.

- Resolución relativa a irregularidades en la contratación de Canal Sur, dirigida a Canal Sur Televisión en el curso de la **queja 12/2656**. Resolución no aceptada.

- Resolución relativa a la falta de respuesta a solicitud de deslinde de la Sierra de Lúcar, dirigida al Ayuntamiento de Lúcar en el curso de la **queja 11/598**, respecto de la que no se recibió contestación.

- Resolución relativa a la falta de respuesta a escrito de reclamación por daños, dirigida al Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta en el curso de la **queja 11/1639**, que no obtuvo ningún pronunciamiento por parte de la Administración interpelada.

Por otro lado , en este ejercicio se han incoado respecto de las materias tratadas en el presente Capítulo, las siguiente quejas de oficio:

- **Queja 12/196** dirigida al Fiscal Superior de Andalucía, relativa a las practicas abusivas de empresas de cobro de morosos.

- **Queja 12/1727** dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Vivienda, relativa a los retrasos en los pagos de justiprecios por falta de disponibilidad presupuestaria de la Dirección General de Carreteras.

- **Queja 12/2535** dirigida al Fiscal Superior de Andalucía y a la Secretaría General de Consumo (Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales), relativa a la problemática existente con las participaciones preferentes.

- **Queja 12/4998** dirigida a Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Cádiz y a la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Cádiz, relativa a la instalación de un transformador eléctrico con cargo a la Administración.

- **Queja 12/6273** dirigida a los grupos políticos del Parlamento de Andalucía en relación con una posible iniciativa normativa sobre comercio ambulante trasladada por la Asociación de Comercio Ambulante.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2. 1. Energía eléctrica.

Como venimos exponiendo en este apartado a lo largo de ejercicios anteriores, la mayoría de las cuestiones planteadas en las quejas sobre esta materia se refieren a conflictos entre clientes y empresas comercializadoras o distribuidoras que, al ser personas jurídicas privadas, se encuentran fuera de nuestra esfera de competencias supervisoras.

No obstante, procuramos realizar una labor mediadora ante la correspondiente compañía trasladándoles la denuncia recibida e interesando su atención y resolución. Hemos de indicar que, en el caso de la compañía Endesa, esta labor de mediación se produce en el marco del convenio de colaboración suscrito en Julio de 2012 y que ha supuesto una notable mejora en la atención de la respuesta a las reclamaciones remitidas.

En aquellos casos en que de las denuncias recibidas se deduce un posible incumplimiento de la prestación del servicio, cuya vigilancia y control corresponde a la Administración Autonómica, se aconseja la presentación de reclamación ante la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, o bien se procede a tramitar la oportuna queja ante la misma si ya se hubieran iniciado actuaciones por su parte y se apreciase una demora en la respuesta administrativa.

Un asunto que ha sido objeto de una actuación de oficio por parte de esta Institución se refería a la instalación de un transformador eléctrico durante las obras de

reparación y mejora desarrolladas en una barriada de viviendas de promoción pública en régimen de alquiler (**queja 12/4998**).

En el curso de la tramitación de una queja individual relativa a la ubicación del centro de transformación (**queja 12/734**) pudimos conocer que Endesa había exigido su instalación dentro del proyecto de sustitución del grapeado en fachada de las instalaciones de electricidad por su soterramiento. A pesar de entender que la normativa de aplicación no exigiría tal instalación, la entonces Delegación Provincial de Vivienda y Ordenación del Territorio en Cádiz habría llegado a un acuerdo con Endesa para costear la ejecución de un transformador, de los tres exigidos para el soterramiento de las líneas, con objeto de evitar la paralización de las obras.

Entendíamos que la decisiones adoptadas implicaron un mayor coste de la obra sostenida con fondos públicos, además de las consecuencias que para la promotora de la queja individual antes citada ello habría de suponer por la colocación del transformador muy cercano a su vivienda.

Consultada la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo en Cádiz sobre la obligatoriedad de dicha instalación, se nos indicó que el peticionario de la autorización administrativa y aprobación de proyecto era la propia Endesa, por lo que no podía discernir sobre tal calificación al poderse considerar como inversiones de la compañía distribuidora en respuesta a la extensión natural de la red de distribución.

Por su parte, la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Cádiz defendió que el acuerdo alcanzado con Endesa atendió a principios de interés público, dado el beneficio generado tanto por la posibilidad de regularizar la potencia de todas las viviendas de la barriada como por la posibilidad de contar con la infraestructura eléctrica precisa para futuros crecimientos urbanos anexos. Estos factores se habrían tenido en cuenta, por lo que consideraba que el coste de la inversión realizada y sostenida con fondos públicos estaba totalmente justificado.

Al hilo de las exigencias de las compañías distribuidoras para la atención de suministros, hemos de recordar que el año pasado concluíamos la exposición de este apartado dando cuenta de la actuación de oficio desarrollada ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas en relación con los supuestos de abuso de posición dominante de Endesa que pudimos conocer a través de distintas quejas (**queja 11/3378**).

El asunto se refería al pago de la ejecución de instalaciones de extensión de red ante peticiones de nuevo suministro en suelo urbano, en lugar de los correspondientes derechos, y estaba relacionado con las dudas suscitadas en torno a las características que debía reunir dicho suelo para que el coste de la ejecución fuese asumido por la empresa distribuidora.

A la vista de la información recabada de la Administración interpelada y con objeto de proteger a quienes se veían obligados a acudir a un proceso judicial para la devolución de los importes satisfechos por exigencias de Endesa, se formuló **Sugerencia** con objeto de que se elaborasen unas instrucciones clarificadoras que determinasen las obligaciones correspondientes a cada parte. Asimismo se dictó **Recomendación** para que se llevase a cabo una labor inspectora sobre la aplicación de la normativa relativa a solicitudes de extensión de instalaciones eléctricas en suelo urbano y, en caso de detectarse supuestos de aplicación indebida, se exigiese a la compañía distribuidora la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

Al cierre de nuestro último informe todavía no habíamos obtenido un pronunciamiento de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, llegando la repuesta en el mes de Marzo.

Respecto a la **Sugerencia** trasladada se nos informó de su falta de necesidad, ya que se había producido una reforma normativa que afectaba al Real Decreto 222/2008, de 15 de Febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de energía eléctrica. De esta forma, la nueva redacción del precepto por el que se regula el régimen aplicable a los supuestos de extensión de redes resultaba más amplia y rigurosa, remitiéndose, además, a los Procedimientos Operativos de Distribución a aprobar por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Sin perjuicio de ello, se nos trasladó la aceptación expresa de las **Recomendaciones** formuladas, habiéndose ordenado una campaña de inspecciones específicas por parte de las Delegaciones Provinciales a través de las que se requeriría a las empresas distribuidoras la documentación empleada para practicar sus liquidaciones. Asimismo, si del resultado de las labores inspectoras se detectase una aplicación indebida de la normativa se procedería en el sentido recomendado sobre los importes liquidados.

Concluía el escrito informativo de la Administración dándonos traslado de la iniciativa emprendida por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en relación con los hechos objeto de queja.

Recientemente, a través de una noticia publicada en la web de la propia CNC, teníamos conocimiento de que había iniciado un expediente sancionador contra Endesa Distribución Eléctrica por posibles prácticas restrictivas de la competencia relacionadas con los hechos puestos de manifiesto en la queja de oficio tramitada y que podrían constituir una infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia. Todo ello sin prejuzgar el resultado final de la investigación a cargo de la Dirección de Investigación de la CNC.

Según el propio comunicado, las conductas analizadas tenían su origen, entre otros, en los informes elaborados por esta Institución y la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, por lo que nos congratulamos de que la actuación de esta Institución haya dado un paso más en la defensa de las personas que se encuentran en posición de desventaja frente a Endesa en situaciones como las descritas.

2. 2. Actividades comerciales y servicios.

La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene tramitando sobre la materia de venta ambulante la **queja 12/6273**, la cual iniciábamos tras recibir comunicación de representantes de una Asociación de Comercio Ambulante, en la que nos exponían lo que consideran y califican como difícil situación del sector en Andalucía.

De un lado, manifestaban su disconformidad con las actuaciones que vienen realizando los Ayuntamientos andaluces que entienden redundan en perjuicio del sector de la venta ambulante. Entre las decisiones que motivan su discrepancia señalaban las siguientes:

- Utilización de la potestad de ordenanza para regular restrictivamente el sector.
- Fijación de tasas excesivamente gravosas.

- Falta de constitución de las Comisiones Municipales de Comercio Ambulante.

Por otro lado, consideraban que, en las actuales circunstancias de crisis económica, el límite temporal de cuatro años establecido para la caducidad de las autorizaciones en la normativa andaluza actualmente vigente, resulta manifiestamente insuficiente ante lo elevado de los gastos de inversión y costes que deben abordar para iniciar la actividad y concurrir a los mercadillos.

Entendían que dicho problema no queda en absoluto solventado con la posible prórroga de tal plazo por la Entidad Local, ya que deja al sector al albur de las decisiones que pueda adoptar cada Ayuntamiento.

En este sentido, interpretaban que las modificaciones normativas producidas para la adaptación de la Ley de Comercio Ambulante a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de Diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Comercio Ambulante, mediante el Decreto Legislativo 2/2012, de 10 de Marzo, habían contribuido a acrecentar la problemática situación económica de los comerciantes ambulantes.

Los promotores de la queja consideraban necesaria la exclusión del subsector de comercio ambulante del ámbito objetivo de aplicación de la Directiva de Servicios citada y, además, proponían que se adoptase una iniciativa normativa para la inclusión de un nuevo régimen jurídico en cuanto a la duración de la autorización.

A estos efectos, consideraban que sería oportuno establecer un plazo de duración de la autorización de 15 años, prorrogables por otros 15, citando como ejemplo de tal regulación la aprobada por la Comunidad Autónoma de Madrid mediante la Ley 8/2009, de 21 de Diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña.

Igualmente consideraban pertinente la inclusión en una posible modificación de la Ley autonómica de Comercio Ambulante en Andalucía de las siguientes cuestiones:

- carácter obligatorio de las Comisiones Municipales de Comercio Ambulante,
- establecimiento de unos límites máximos en los importes de las tasas y en el número de puestos por mercadillo,
- creación por la Administración Autonómica de un organismo de apoyo, asistencia y, asesoramiento, en materia de regulación, e interpretación normativa de aplicación al sector.

A juicio de esta Institución, las propuestas y peticiones que formulaban los representantes de la Asociación de Comercio Ambulante, encuentran fundamentación en el marco de lo establecido respecto al derecho de petición en el Art. 29.1 de la Constitución. Asimismo, engarzan directamente con la obligación establecida por la Carta Magna respecto de los poderes públicos en orden a la protección y garantía de los derechos de consumidores y usuarios.

De otro lado, la cuestión planteada afecta a la regulación y autorización en el ámbito del comercio interior (Art. 51 de la Constitución), constituyendo un título competencial en exclusiva de la Comunidad Autónoma, en virtud de lo establecido respecto de la actividad económica en el Art. 58.1.1, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que entre otras cuestiones asigna a la Comunidad Autónoma de Andalucía: la ordenación administrativa de la actividad comercial, incluidos las ferias y mercados interiores; el

desarrollo de las condiciones y la especificación de los requisitos administrativos necesarios para ejercer la actividad comercial; la regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial; la adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado, y la ordenación administrativa del comercio interior; etc.

Considerando lo anterior y dado que la petición cursada se concreta en una propuesta de modificación de la vigente regulación del comercio ambulante en Andalucía, este Comisionado del Parlamento ha considerado oportuno dirigir escrito a los Grupos Políticos de la Cámara Andaluza dándoles traslado de la petición formulada por los interesados instando una modificación de la legislación vigente en materia de comercio ambulante en Andalucía, por si tienen a bien tomarla en consideración y adoptar medidas de iniciativa normativa al respecto.

2. 3. Ordenación económica: fomento y supervisión.

2. 3. 1. Subvenciones.

Dentro de este epígrafe nos parece oportuno destacar la reiteración de quejas relacionadas con la convocatoria de subvenciones correspondientes a programas a cargo del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM).

Hasta cuatro quejas se han llegado a formular, por diversos motivos, con ocasión de la exigencia de reintegro de subvenciones concedidas en la convocatoria de ayudas a mujeres y empresas de mujeres para Fomento y Mejora empresarial. Otras dos afectaban a la convocatoria de subvenciones a mujeres para la creación, consolidación y mejora de PYMES en Andalucía.

De modo resumido, las cuestiones puestas de manifiesto en las quejas se referían, por un lado, a la exigencia de nuevas formalidades que anteriormente no habrían sido exigidas respecto de la justificación de la subvención otorgada; por otro lado, la exigencia de reintegro fuera de los plazos habilitados a la Administración y; por último, la incongruencia de la exigencia de reintegro motivado en la falta de requisitos para el otorgamiento de la subvención.

En los casos referidos a las formalidades de la justificación, por ejemplo en la **queja 12/718**, la interesada hacía mención a la superación de determinados controles posteriores a la justificación en el año 2009 a cargo del Servicio de Formación y Empleo del IAM. Sin embargo, mucho tiempo después, a partir de las observaciones del Técnico verificador de la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación (Consejería de Economía, Innovación y Ciencia), se habría iniciado expediente de reintegro ante la falta de justificación *“en tiempo y forma”*.

Lo asombroso era que, en este caso, habría transcurrido más de un año desde que la interesada aportara la justificación requerida (Diciembre de 2009) hasta su remisión al Técnico verificador (Abril de 2011), motivando el inicio de expediente de reintegro en Noviembre de 2011 una vez informada la documentación por aquél.

Según la información facilitada por la Administración, el retraso en la comprobación de la justificación de las subvenciones estuvo motivado en la acumulación de trabajo a cargo del Técnico verificador, incorporado a la Oficina de Fondos Europeos a

mediados de 2009. Añadía el informe recibido que *“Esta incorporación supuso, a su vez, criterios más estrictos a la hora de la justificación como elegible del gasto subvencionado”*.

Hemos de hacer notar que estas mayores exigencias podrían estar amparadas en una regulación incluso posterior a la fecha de la convocatoria de ayudas y que ni siquiera la Administración otorgante la tuvo en cuenta en su labor de control de las justificaciones aportadas (instrucciones de gestión procedentes de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la propia Dirección General de Fondos Europeos y Planificación). Este dato aún precisa de investigación por parte de esta Institución.

En el caso de la **queja 12/2132** se reclamaba la improcedencia del ejercicio de la acción de reintegro por haber transcurrido el plazo de cuatro años establecido legalmente, a contar desde el momento en que venció el plazo en que debió presentarse la justificación (artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones). Según manifestaba la promotora de queja, el plazo de justificación era de seis meses a partir del pago de la subvención y dicha justificación se habría efectuado con fecha 17 de Septiembre de 2004.

Aunque la Administración había iniciado un expediente de reintegro por falta de justificación de la totalidad de la inversión en Julio de 2005, no se habría dictado la oportuna resolución, por lo que, en Noviembre de 2010 se iniciaba nuevo procedimiento.

Alegaba la Directora del Instituto Andaluz de la Mujer -a la que se solicitó informe- que, de acuerdo con el mismo precepto antes citado, cuando las bases reguladoras de la subvención establecen condiciones u obligaciones que deben ser cumplidas o mantenidas por parte del beneficiario durante un período determinado de tiempo, el plazo de prescripción se computa desde el momento en que vence dicho plazo. Dado que se había establecido un plazo mínimo de cinco años para mantener las inversiones a realizar, y la concesión de la subvención se produjo con fecha 24 de Noviembre de 2003, no se produciría la prescripción para solicitar el reintegro hasta Noviembre de 2012.

En consecuencia, se había desestimado el recurso presentado por la interesada frente a la resolución de reintegro y se remitió el expediente a la vía ejecutiva, momento en el que acudía a esta Institución la interesada.

Desde esta Institución, sin embargo, se entiende que este criterio para el cómputo del plazo de prescripción sería procedente para los supuestos en que el reintegro proceda por incumplimiento de los fines o la no adopción del comportamiento que fundamentara la concesión de la subvención, o bien ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas con ocasión del otorgamiento (en concreto para esta convocatoria de ayudas, el mantenimiento de las inversiones al menos cinco años). Por el contrario, si nos encontramos ante un supuesto de incumplimiento de la obligación de justificación o de justificación insuficiente, el plazo que debiera tenerse en cuenta para solicitar el reintegro sería el de cuatro años a contar desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación.

Los casos más graves a nuestro juicio son aquellos en los que se exige el reintegro de la subvención por falta de los requisitos exigidos en la convocatoria. Estos fueron denunciados en la **queja 12/2839** y la **queja 12/6320**, referidas a la convocatoria de ayudas a mujeres y empresas de mujeres para Fomento y Mejora empresarial 2009.

En ambas quejas se denunciaba que el Instituto Andaluz de la Mujer había tramitado expediente de reintegro por incumplir el criterio de encontrarse inscritas como

demandantes de empleo de forma ininterrumpida en los seis meses anteriores y/o en proceso de inserción. Hay que añadir que las interesadas manifestaban su total desconocimiento de la circunstancia ahora alegada, señalando que en todo caso actuaron asesoradas por el correspondiente agente público (ALPE o CADE) y que aportaron la documentación que se les requirió. Al parecer se habría producido cierta confusión respecto a la forma en que debía entenderse dicho requisito.

Según la información facilitada por el IAM en la **queja 12/2839**, la interesada no había acreditado durante la tramitación del expediente de reintegro ambos criterios de valoración, por lo que no habría obtenido los 45 puntos mínimos para ser beneficiaria de la subvención y, de ahí, la procedencia del reintegro total por incumplimiento de los criterios de valoración. Lo que no explicaba el informe era el motivo por el que no se habría requerido esta acreditación, o no se habría comprobado de oficio por la Administración, durante el procedimiento de otorgamiento de las ayudas.

Hemos de hacer notar que, en todos los casos que se nos han trasladado, las interesadas manifestaban su asombro ante los requerimientos recibidos de la Administración por entender que no habían hecho sino seguir los pasos que se les habrían indicado y que se trataba de una subvención que ya fue justificada en su día y que había sido destinada a su fin, encontrándose en el ejercicio de la actividad para la que fue concedida.

La situación se agravaba ante la actual situación de crisis económica que había hecho mella en sus negocios, los cuales en muchos casos generarían más gastos que ingresos, además de tener que atender con carácter prioritario a sus obligaciones familiares. En estas circunstancias, el requerimiento de una importante suma de dinero, a la que debía añadirse los intereses generados desde la fecha del pago de la subvención, motivaban que algunas incluso tuviesen que plantearse abandonar los respectivos negocios.

Por otra parte, ni siquiera se les ofrecían facilidades para efectuar el pago de las cantidades reclamadas en el expediente de reintegro. Así, se daba el caso en la **queja 12/6320** en la que la interesada reclamaba que no se le hubiese aceptado su solicitud de fraccionamiento por no ajustarse a los importes mínimos establecidos en la Instrucción 1/2012 de la Directora del IAM, en la que se determinan las condiciones para la concesión de fraccionamientos de reintegro de subvenciones.

La posición de esta Institución respecto a los hechos descritos parte de la necesaria observancia de la legalidad vigente y el debido destino de las ayudas públicas a los fines para los que fueron concedidos. Sin embargo, en los casos que hemos podido conocer nos parece que el rigor en la aplicación de las normas se ha producido con posterioridad al momento en que debió ejercerse, trasladando a las personas afectadas las consecuencias de una falta de diligencia administrativa. Más graves nos parecen los casos en que se traslada a las afectadas el deber de diligencia que no tuvo la Administración cuando debió comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria. En estos supuestos, además, ello ha podido suponer que algunas personas a las que se habría denegado la ayuda por contar con puntuación inferior la podrían haber obtenido de haberse realizado el debido control administrativo.

Respecto a estos hechos, nos parece en primer lugar desacertada la tardanza en la comprobación de las cuentas justificativas aportadas por las interesadas. Asimismo, estimamos que se ha sostenido una interpretación de las normas sobre prescripción del ejercicio de la acción de reintegro para favorecer el cobro de unas cantidades cuando ya la Administración no estaba facultada para ello, debiendo asumir las consecuencias de su torpe actuación. Finalmente, consideramos improcedente acudir al procedimiento de

reintegro en los casos en que ni siquiera debió otorgarse la subvención porque las interesadas no reunían los requisitos o porque de no haberse tenido en cuenta no habrían obtenido puntuación suficiente para obtener el beneficio de la subvención. Para estos supuestos entendemos que la vía más adecuada sería recurrir a la revisión de oficio del acto de otorgamiento de la ayuda, por incurrir en los supuestos de nulidad del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: «Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».

Todas estas circunstancias nos han hecho plantearnos la necesidad de iniciar una investigación de oficio sobre las circunstancias relacionadas con el otorgamiento de estas subvenciones, tanto para identificar el número de expedientes que podrían estar afectados -que se traducen en personas a las que se ha exigido el reintegro de la ayuda concedida-, como para determinar las posibles causas que hayan podido dar lugar a los hechos ocurridos y proponer soluciones a las mismas.

2. 3. 2. Entidades financieras y aseguradoras.

Cada vez son más habituales las quejas relativas a la actuación de entidades financieras y de crédito, suponemos que de forma correlativa a los efectos de la crisis económica, dado que ponen de manifiesto problemas que pueden venir referidos a gestiones bancarias con las que manifiestan su desacuerdo (**queja 12/1529, queja 12/2655 o queja 12/2885**), cobro de comisiones (**queja 12/735, queja 12/3822, queja 12/5939**), o adquisición de un producto de riesgo (**queja 12/4413, queja 12/4520, queja 12/4736, queja 12/4755 y queja 12/6257**), por citar algunos ejemplos.

Algunas de las cuestiones planteadas en las quejas recibidas también se referían a la actuación de entidades aseguradoras; de modo particular destacar las que denunciaban la falta de cobertura de las contingencias aseguradas (por ejemplo desempleo o muerte) en pólizas vinculadas a la concertación de préstamos hipotecarios. En estos casos suele derivarse una situación de dificultad para atender la cuota hipotecaria e, incluso, el riesgo de pérdida de la vivienda.

La mayor parte de estas quejas no se admiten a trámite por tratarse de cuestiones jurídico privadas, esto es, tienen que ver con problemas relacionados con entidades financieras cuya supervisión no corresponde a esta Institución. En cualquier caso, se facilita información sobre las vías de reclamación en el ámbito de los servicios financieros y se orienta sobre los pasos a seguir para la defensa de sus respectivos derechos e intereses.

No obstante, cada vez son más las personas y familias que acuden al Defensor del Pueblo Andaluz manifestando su imposibilidad de atender las cuotas hipotecarias o advirtiendo del riesgo inminente de pérdida de su vivienda al haberse incluso señalado fecha para la subasta judicial. Esta situación se ha venido repitiendo con el paso de estos últimos años y en el 2012 ha experimentado un crecimiento exponencial, poniendo de manifiesto la realidad del problema de los desahucios de viviendas a cargo de las entidades financieras.

Desde esta Institución se orienta a quienes presumiblemente reúnen los requisitos exigidos a que presenten ante su entidad financiera solicitud planteando la

aplicación del Código de Buenas Prácticas recogido en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de Marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

Sin perjuicio de ello, dada la posibilidad de aplicación potestativa por las entidades financieras de las previsiones contenidas en dicha norma, desde esta Institución se ha ofrecido su labor mediadora con objeto de contribuir a mejorar la disposición de las entidades acreedoras ante las circunstancias personales y económicas que nos trasladaban las personas afectadas o, incluso, solicitando la posibilidad de mantener el uso de la vivienda a cambio de un alquiler social, en los casos que ya se había producido la pérdida de la misma.

En ocasiones esta labor conseguía mejorar la negociación para la búsqueda de soluciones al pago de las deudas o mediante la dación en pago de la vivienda con efectos liberatorios (**queja 11/3425, queja 11/4887, queja 12/4431, queja 12/5327, queja 12/6022**). En otros, sin embargo, o bien no se recibía respuesta alguna (**queja 12/2916, queja 12/3473, queja 12/3614, queja 12/3693, queja 12/4383**) o bien la parte promotora de queja nos indicaba que no se había podido llegar a acuerdo alguno que resulte acorde con las circunstancias económicas familiares (**queja 12/2527, queja 12/3076, queja 12/4732**).

Debemos reseñar que algunas entidades, como BBVA y Caixabank, han ofrecido su colaboración para estudiar los casos que se les traslade. Fruto de este ofrecimiento hemos de reconocer que se han dado algunas soluciones satisfactorias, con la búsqueda de soluciones adecuadas, aunque también haya habido casos en que hemos de lamentar no se han obtenido los mismos resultados.

Por otra parte, desde que se creasen en el mes de Octubre de 2012 las oficinas de atención y asesoramiento en defensa de la vivienda, dentro de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento y Vivienda, es práctica habitual recomendar que acudan a las mismas en relación con las posibilidades de negociación ante la respectiva entidad financiera. En ocasiones, la labor de esta Institución se desarrolla de forma coordinada con la de estas oficinas, apoyando las negociaciones realizadas con objeto de obtener los mejores resultados posibles.

Otra situación que se repite, y a la que ya hacíamos referencia en el Informe Anual correspondiente al año 2011, es la agravación de las circunstancias relacionadas con las empresas de cobros de morosos. Quizás por la mayor competencia entre estas empresas o por las mayores dificultades para el cobro derivadas de la dureza de la crisis económica, lo cierto es que de las quejas recibidas se aprecia que se han recrudecido sus prácticas de cobro (reiteración de llamadas telefónicas, amenazas e insultos, comunicación a terceros...). Prácticas que alcanzan límites que pudieran considerarse delictivos, incluyendo la información de la situación morosa a los vecinos o a los hijos menores de edad con crudas advertencias a los mismos de las consecuencias que ello acarrearía.

Ello nos llevó a la determinación de tramitar una queja de oficio (**queja 12/196**), a través de la cual dimos cuenta al Fiscal Superior de Andalucía de estas prácticas abusivas de empresas de cobro de morosos. De modo particular, le pusimos de manifiesto la escasa efectividad de las denuncias presentadas por quienes promovían las quejas, ante la dificultad probatoria que presentan estos casos, siendo frecuente que sus denuncias quedasen archivadas sin que las prácticas intimidatorias cesaran. Del mismo modo, que la intervención de la Agencia de Protección de Datos resultaba de escasa eficacia, puesto que su intervención sancionadora exigiría demostrar previamente que se había producido la puesta a disposición de terceros de los datos de carácter personal que han sido cedidos

legítimamente a las empresas de cobros de morosos. Algo que igualmente presentaba grandes dificultades probatorias.

Desde la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se nos dio traslado del Decreto de 30 de Enero de 2012, dictado en las Diligencias de Investigación penal 1/12. A través de este Decreto se declaraba la falta de competencia de dicha Fiscalía para conocer de estos asuntos, remitiéndose a las correspondientes Fiscalías Provinciales para investigar cualquier denuncia que se les interpusiese en relación con los hechos descritos por si pudiesen constituir delitos de amenazas, coacciones o, incluso, lesiones.

En consecuencia con el Decreto, aconsejamos a quienes se dirigen a esta Institución ante el acoso de las empresas de cobro de morosos que formulen la oportuna denuncia ante la Fiscalía Provincial detallando los hechos acontecidos y aportando los elementos de prueba de que dispongan, a fin de que se instruyan las correspondientes averiguaciones.

Finalmente, en la exposición de este apartado dedicado a las entidades financieras nos parece oportuno dedicar un epígrafe específico al asunto que más interés ha despertado durante el año 2012 y en el que la Institución ha volcado todos sus esfuerzos, dado el número de quejas recibidas y el alcance de los hechos denunciados, relacionados con las participaciones preferentes.

2. 3. 2. 1. Relato de las actuaciones desarrolladas en defensa de las personas afectadas por la adquisición de participaciones preferentes.

Desde principios del año 2012 esta Institución ha venido recibiendo numerosas quejas de personas denunciando el abuso cometido por sus respectivas entidades financieras en la comercialización de este producto y los perjuicios que dicha práctica les había ocasionado.

A la vista de lo expuesto en las quejas recibidas, considerábamos que resultaba acreditado que las entidades de crédito habrían ofertado a sus clientes como producto bancario (depósito a plazo) algo que finalmente ha resultado ser un producto de inversión complejo, de carácter perpetuo y no recomendado para clientes minoristas con escasos conocimientos financieros. La información facilitada a quienes adquirieron estos productos parecía haber sido manifiestamente insuficiente, cuando no claramente engañosa, existiendo serias dudas acerca del cumplimiento por las entidades financieras de la normativa de transparencia y protección de la clientela, o del respeto de las buenas prácticas y usos financieros.

Ante esta situación, y tomando en consideración el elevado número de andaluces y andaluzas que se habrían visto afectados por estas prácticas, especialmente personas de la tercera edad, esta Institución ha desarrollado diversas actuaciones con el fin de ofrecer amparo y protección a las personas afectadas y, en la medida de sus posibilidades, contribuir a salvaguardar los derechos de todas aquellas personas que se encuentran imposibilitadas de acceder a sus ahorros y en peligro de perderlos o verlos devaluados.

Ante la imposibilidad de intervenir directamente ante las entidades financieras y de crédito, por ser entidades jurídico privadas no sujetas a supervisión por parte de esta Institución a la que únicamente corresponde supervisar la actividad de las Administraciones

Públicas de Andalucía, las actuaciones de esta Defensoría se han desarrollado de la siguiente manera:

A.- Actuaciones ante la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal.

Dado que ese Comisionado de las Cortes Generales tiene encomendada la supervisión de los órganos de la Administración Pública Estatal, tras la recepción de los primeros escritos de denuncia se remitió un escrito, con fecha 7 de Enero de 2012, en la que le exponíamos la situación creada y sometíamos a su consideración la posibilidad de realizar alguna actuación ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), organismo al que corresponde la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos.

Como respuesta a esta comunicación, la referida Institución del Defensor del Pueblo Estatal nos informó que había iniciado una investigación de oficio ante la CNMV al objeto de conocer el número de reclamaciones presentadas y la solución dada a las mismas. Asimismo, habría interesado información respecto a las medidas previstas a fin de evitar que se siga produciendo este problema, dadas las consecuencias económicas negativas para los clientes.

A partir de la información recabada finalmente de la CNMV, la Defensoría Estatal dirigía una serie de **Recomendaciones** a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, de las que se nos daba traslado con fecha 22 de Octubre de 2012. Dichas Recomendaciones se concretaban en:

“1º Que se promuevan actuaciones eficaces de información dirigidas a los usuarios financieros para que, antes de formalizar cualquier contrato de productos de inversión, tengan conocimiento pleno de qué producto se está contratando, del riesgo de la inversión y si están cubiertos por alguno de los fondos de garantía.”

Proponía al efecto actuaciones concretas como un código de colores similar al de los semáforos, así como unir al contrato de inversión el estudio del perfil del inversor y la adecuación del instrumento financiero.

“2º Que se reitere a las entidades bancarias la conveniencia y buena práctica de llegar a acuerdos con los inversores de estos productos para evitar la necesidad de acudir a procedimientos judiciales.”

A este respecto, desde esta Institución se ha informado puntualmente a la Oficina del Defensor del Pueblo Estatal acerca de todas las quejas y denuncias recibidas por este asunto, por si esa Institución considerase necesario ponerse en contacto con las personas afectadas.

B.- Actuaciones ante la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía (actualmente Secretaría General de Consumo, adscrita a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales).

Este organismo tiene encomendada la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, con fecha 18 de Mayo de 2012, desde esta Institución se le dirigió escrito solicitando información sobre las reclamaciones que se hubieran presentado ante las oficinas de consumo en relación con

las participaciones preferentes y sobre las actuaciones que se vinieran realizando desde la Administración en relación con dichas reclamaciones.

A la vista de la respuesta de la Secretaría General de Consumo, esta Institución consideró oportuno dirigir formalmente una **Recomendación** a dicho organismo, de fecha 20 de Julio de 2012, con el fin de instarle a adoptar medidas efectivas para amparar los derechos e intereses de las personas consumidoras afectadas.

En concreto, se requería a dicho organismo para que exigiera a las entidades financieras que hubieran comercializado participaciones preferentes a clientes minoristas en el territorio andaluz la acreditación de que habían puesto en su conocimiento las circunstancias relativas a la modificación del valor de su inversión.

Asimismo, se pedía que se iniciara procedimiento sancionador frente a dichas entidades financieras por la comercialización de participaciones preferentes con infracción de las normas que garantizan los derechos e intereses de las personas consumidoras.

Igualmente, se pedía que se considerase la conveniencia de ejercer otras medidas de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias tanto judiciales como extrajudiciales, citando expresamente el arbitraje como vía extrajudicial para la solución del conflicto y particularmente el arbitraje de consumo colectivo, que podía resultar idóneo en un caso como el presente que afecta a un número muy elevado de personas en Andalucía.

Ante la respuesta ofrecida desde Consumo con fecha 8 de Noviembre de 2012, esta Defensoría remitía un nuevo escrito requiriendo la concreción de las medidas que se aceptaban adoptar, junto con los datos efectivos sobre los resultados de las inspecciones y controles que incluso se habrían anunciado públicamente pero que desconocíamos.

La respuesta final de la Secretaría General de Consumo, recibida el 21 de Diciembre de 2012, permite deducir la plena aceptación de la Resolución dictada por esta Institución y la realización de diversas actuaciones cuya finalidad es la salvaguarda de los derechos de los consumidores afectados por las participaciones preferentes, incluida la apertura de expedientes sancionadores a diversas entidades financieras.

A la vista de la información facilitada por este órgano directivo, esperamos que las medidas que se lleven a cabo puedan suponer la reparación de los perjuicios causados. En cualquier caso, nos encontramos a la espera de que la Secretaría General de Consumo nos comunique formalmente cuales sean las medidas que finalmente se insten para que pueda producirse la devolución de las cantidades invertidas a las personas afectadas y, en su caso, la indemnización de los daños y perjuicios.

Al respecto, le recordábamos la necesidad de que la decisión que se adoptase se produjera en el plazo lo más breve posible para permitir la efectividad de la respuesta administrativa, bajo la premisa de que una respuesta tardía no repararía los perjuicios más graves que se hayan podido ocasionar.

C.- Actuaciones ante el Fiscal Superior de Andalucía.

Con fecha 5 de Junio de 2012 se dirigió escrito al Sr. Fiscal Superior de Andalucía a fin de someter a su consideración la posibilidad de iniciar una investigación sobre las prácticas que han venido desarrollando las entidades financieras radicadas en

Andalucía en la oferta de participaciones preferentes, por si las mismas pudieran suponer una vulneración del ordenamiento jurídico civil o penal.

En dicho escrito, tomando en consideración el elevado número de personas que pudieran estar viéndose afectadas y la inacción mostrada hasta entonces por las autoridades administrativas que deberían velar por sus derechos como clientes y consumidores, le rogábamos que analizase la posibilidad de emprender acciones que posibilitasen una adecuada salvaguarda de los derechos en riesgo.

Como respuesta a esta petición, por el Fiscal Superior del TSJA se dictó Decreto de fecha 16 de Julio de 2012 ordenando la coordinación de las acciones, civiles o penales, ejercidas al efecto por las Fiscalías Provinciales; requiriendo el apoyo de las unidades policiales especializadas en delitos económicos o grupos de estafas; y solicitando la aportación de información por parte de la Secretaría General de Consumo.

Partiendo de esta información, la Fiscalía procedería a estudiar la posible existencia de actuaciones con relevancia penal, así como la posibilidad de instar en el ámbito civil las acciones legales pertinentes para la defensa de los intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios.

En cumplimiento del citado Decreto, todas las quejas recibidas han sido trasladadas por esta Institución a la Fiscalía Superior de Andalucía, así como lo serán las que aún puedan recibirse en lo sucesivo.

En relación con este asunto, con fecha 12 de Diciembre de 2012 se dictaba un nuevo Decreto de la Fiscalía Superior de Andalucía, informando de las actuaciones realizadas en relación con las denuncias sobre participaciones preferentes, relatando el resultado obtenido en las pesquisas policiales emprendidas respecto de algunas entidades financieras y ordenando nuevas actuaciones investigadoras por parte de las distintas Fiscalías Provinciales.

Asimismo, en el Decreto se incluye un análisis pormenorizado de las posibilidades de intervención de la Fiscalía ante la jurisdicción civil para pedir la nulidad de los contratos suscritos de forma irregular para la adquisición de participaciones preferentes y la devolución de las cantidades invertidas, quedado en todo caso a la espera de valorar su viabilidad conforme con las instrucciones que pudiera recibir de la Fiscalía General del Estado.

2. 4. Administraciones públicas: Contratación y Expropiación Forzosa.

2. 4. 1. Contratación.

Las quejas tramitadas a lo largo del ejercicio 2012 en materia de contratación del sector público han venido marcadas en gran medida por la situación de crisis económica que venimos padeciendo desde hace ya demasiados años.

A este respecto, la mayor parte de las quejas recibidas han tenido como causa los impagos de las Administraciones local y autonómica.

Debe significarse en este sentido que los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de ambas Administraciones han venido a solventar un número considerable de reclamaciones por impago. Sería el caso de la **queja 11/3656** o de la **queja 12/3718**.

No obstante lo anterior, esta Institución del Defensor del Pueblo Andalúz viene advirtiendo que estos planes no satisfacen las pretensiones de todos los acreedores de las Administraciones, por cuanto que su ámbito de aplicación se circunscribe a contratos de obras, suministros y servicios.

De este modo, quedan fuera determinadas modalidades de contratación, como los conciertos. Asimismo, nada se prevé por ejemplo respecto al pago de premios o de ayudas que igualmente constituyen un derecho de crédito frente a las Administraciones. A este respecto puede citarse la **queja 11/5598** o en la **queja 11/6066**.

En este sentido, esta Defensoría considera recomendable la extensión del mecanismo extraordinario de pagos a estos otros supuestos de personas acreedoras de las Administraciones cuyas circunstancias no parecen haberse tenido en cuenta hasta el momento y que todavía hoy siguen padeciendo los incumplimientos de aquellas.

En cuanto a los procedimientos de licitación que han sido objeto de análisis por parte de esta Defensoría con ocasión de la tramitación de las quejas correspondientes al año 2012, debe indicarse que con carácter general no se han detectado graves irregularidades administrativas que hayan merecido nuestra reprobación, si bien hay que advertir que el número de quejas recibidas sobre esta cuestión no ha sido suficientemente elevado como para poder hacer una valoración genérica sobre esta cuestión.

Pese a ello, sí han sido recibidas quejas en las que del planteamiento inicial realizado por la parte afectada y del análisis preliminar acometido por esta Institución se ha extraído la existencia de indicios suficientes de irregularidades administrativas en la fase pago del contrato. A este respecto puede citarse la **queja 12/6514**.

2. 4. 2. Expropiación forzosa.

Nuevamente tenemos que poner de manifiesto la reiteración de quejas que trasladan el malestar de sus promotores por los perjuicios ocasionados ante la falta de pago del justiprecio correspondiente a los terrenos expropiados.

En algunos casos, estos perjuicios alcanzaban efectos realmente graves, poniendo en situación de quiebra a empresas o de falta de disposición de recursos necesarios para atender las necesidades básicas de familias. Así, en la **queja 12/4029**, el representante de una mercantil nos trasladaba la situación de quiebra a la que había llegado la empresa, viéndose obligada a abonar las cuotas correspondientes a las hipotecas suscritas para unos bienes que habían sido expropiados y, por lo tanto, *“impedida de cualquier negocio jurídico, mercantil, bancario hipotecario o de cualquier tipo en torno a la finca”*. Más dramática aún era la situación expuesta en la **queja 12/6665**, en la que una madre con dos hijos pequeños nos relataba que, además de no haber cobrado la expropiación ya efectuada, había perdido su fuente de ingresos pues destinaba el terreno rústico expropiado al alquiler, llegando su situación al extremos de no poder ni pagar las letras de la hipoteca de su vivienda, lo que podría llevarle a la pérdida de la misma.

La mayoría de las quejas recibidas se referían a retrasos en el pago de justiprecios de expropiaciones relacionadas con la ejecución de infraestructuras viarias: **queja 11/3806, queja 11/3657, queja 11/5018, queja 11/5431, queja 12/607, queja 12/644, queja 12/1469, queja 12/5017, queja 12/6623 y queja 12/6665**.

Como ya indicásemos en el Informe Anual correspondiente al ejercicio anterior, de la información recabada en las distintas quejas tramitadas se ponía de manifiesto que la

falta de disponibilidad presupuestaria habría impedido el pago de los expedientes expropiatorios que tuvieron entrada en la Dirección General de Carreteras (actual Dirección General de Infraestructuras) con posterioridad a Febrero de 2010.

En la tramitación de la **queja 12/607** pudimos conocer por el informe de la citada Dirección General, de fecha 19 de Marzo de 2012, que respecto de los expedientes con entrada en dicho órgano directivo hasta 31 de Diciembre de 2010 estaba previsto que se tramitasen los correspondientes documentos contables AD a lo largo del año 2012, sin poder concretar fecha exacta pues la previsión estaba condicionada a la disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, con fecha 29 de Octubre de 2012, la información facilitada en la **queja 12/1469** seguía siendo la misma, esto es, que no era posible informar de plazos aproximados en los que pudiera hacerse efectivo el pago hasta tanto no se habilitasen los créditos necesarios.

De los datos recabados se extraía que se estaba produciendo un retraso de dos años o más en la habilitación de los créditos necesarios para proceder al pago de justiprecios de expropiaciones desarrolladas para ejecución de carreteras. Cabe destacar que la ocupación de los terrenos afectados por la expropiación se habría producido incluso con anterioridad al acta de mutuo acuerdo sobre el justiprecio, por lo que las personas afectadas ni podían disponer de los bienes ni habrían recibido el correspondiente justiprecio.

Todas estas circunstancias nos llevaron a promover una actuación de oficio (**queja 12/1727**) dirigida a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento y Vivienda, trasladándole que, a nuestro juicio, se evidenciaba una falta de previsión adecuada por parte de la Administración competente sobre los costes aparejados a la ejecución de las obras por ella misma planificados y que, a la larga, provocaba un incremento de los costes derivados de las responsabilidades por demora en el pago previstas legalmente.

Asimismo, que las responsabilidades por demora recogidas en la Ley de Expropiación Forzosa no pueden servir a la Administración para amparar sus dilaciones o su inadecuada gestión, justificando que los derechos de quienes resultan expropiados se verán garantizados por el abono de intereses. Por el contrario, que el derecho a una buena administración y los principios que deben regir el funcionamiento de las Administraciones públicas deben ser esgrimidos frente a una situación que está generando a las personas expropiadas un perjuicio consistente en un retraso injustificado en el pago del justiprecio.

Argumentábamos también que el abono de intereses al expropiado por el retraso en el pago, además de no justificar la excesiva separación temporal existente entre la privación del bien y el pago de su indemnización, supone una inadecuada gestión de los recursos públicos al hacer recaer sobre estos las consecuencias económicas de las dilaciones administrativas.

Sin embargo, la respuesta administrativa se limitó a manifestar que *“las dificultades de disponibilidad presupuestaria hace que el abono de justiprecios derivados de las expropiaciones demoren por algún plazo más del que sería voluntad de esta administración”*.

Los datos que se acompañaban resultaban escalofriantes si se tiene en cuenta las personas que hay detrás de esos números. A fecha 27 de Julio de 2012, se encontrarían pendientes de asignación de crédito para su fiscalización y pago expedientes de expropiación de la Dirección General de Infraestructuras por importe de 88.701.982,14 euros, con el siguiente desglose por ejercicio:

Deuda 2009: 11.060.064,94 euros

Deuda 2010: 39.589.225,81 euros

Deuda 2011: 24.449.373,16 euros

Deuda 2012: 13.603.318,14 euros

Ante la magnitud de estas cifras, y siendo conscientes de que detrás de ellos se oculta un drama personal y familiar, parece necesaria y urgente la aprobación por la Administración de un plan que haga posible el inmediato pago de las expropiaciones pendientes de abono, a la vez que articular un sistema de gestión presupuestaria de los procedimientos expropiatorios que impida que estos retrasos sigan produciéndose.

A este respecto, lo ideal hubiera sido que estos pagos se hubieran incluidos dentro del reciente “plan de pago a proveedores” gestionado por la Junta de Andalucía con el apoyo y la autorización expresa del Gobierno de la Nación. Sin embargo, ello no ha sido posible porque los sujetos expropiados no ostentan la condición de proveedores de las Administraciones Públicas.

Se hace preciso, por tanto, un plan específico para la liquidación de estas deudas.

2. 5. Administraciones públicas: Administraciones locales.

2. 5. 1. Organización, funcionamiento y régimen de sesiones.

Entre las quejas que se incluyen en este apartado cobran especial relevancia las que ponen de manifiesto las dificultades que en ocasiones encuentran los grupos políticos municipales que no desempeñan puestos de gobierno en el Consistorio para el ejercicio de los derechos políticos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

Un claro ejemplo de este tipo de quejas lo constituyen las que denuncian la negativa o renuencia del equipo de gobierno municipal a poner a disposición de los grupos políticos de oposición las instalaciones y los medios materiales y personales que precisan para el correcto desempeño de sus funciones.

Tal fue el caso planteado en la **queja 11/3952** cuyo promotor, como portavoz de un grupo municipal de oposición en un ayuntamiento de la provincia de Jaén, nos manifestaba que mediante diversos escritos solicitaron de la Alcaldía, al amparo de lo dispuesto en el Art. 23 de la Constitución y Art. 27 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, un despacho o lugar en la sede de la Corporación para que el grupo municipal que representa pudiera desempeñar sus funciones y recibir visitas, siendo contestada negativamente su solicitud, alegando la Alcaldía falta de espacio en la Casa Consistorial.

El promovente consideraba que la denegación no estaba objetivamente motivada por la Alcaldía, dado que, según nos indicaba, el Ayuntamiento había sido recientemente remodelado, existiendo en el mismo “*numerosas y espaciosas dependencias infrautilizadas*”.

Solicitado el oportuno informe a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento en cuestión, se nos contestó por el mismo indicando. Que las peticiones del promovente de la

queja habían sido debidamente contestadas, añadiendo que en todas las repuestas se le habían explicado las razones y motivos que no permitían acceder a lo solicitado, consistiendo las mismas básicamente en la no existencia de dependencias o espacios para satisfacer la pretensión del grupo demandante. Asimismo, incidía la Alcaldía en el hecho de que el otro grupo integrante de la Corporación tampoco contaba con despacho al efecto.

Finalizaba la Alcaldía indicando que, pese a ser de nueva construcción la Casa Consistorial, por su distribución interna las dependencias y despachos existentes estaban totalmente ocupados por los Servicios municipales, siendo compartidos la mayoría de las veces por varias personas y negociados.

Por tanto, aunque se expresaba la intención de la Alcaldía de dotar de despacho a los grupos municipales, se consideraba que por el momento no resultaba posible por falta de espacio.

Los interesados en queja respondieron al informe del Ayuntamiento reiterando su escrito de denuncia e instando a esta Institución a dictar resolución en el presente asunto.

Lo que hicimos, tomando en consideración primordialmente el alcance del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos reconocido en el Art. 23 de la Constitución (derecho a la participación política en los asuntos públicos). Precepto constitucional que el Legislador ordinario procedió a desarrollar en la normativa básica promulgada al efecto.

Así, en el Art. 73 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se estableció el estatuto conformador de los derechos y obligaciones de los miembros de las Corporaciones Locales.

El derecho reconocido en el Art. 23.2 de la Constitución, aun cuando es susceptible de configuración y desarrollo legal como hemos visto, entiende la Jurisprudencia que sigue siendo un derecho fundamental y, por tanto, su contenido jurídico no puede quedar constreñido exclusivamente por lo que establezcan las concretas previsiones de las normas que le dotan de tal configuración, ni puede ser interpretado de forma restrictiva en base a lo dispuesto en dichas disposiciones legales.

Por el contrario, según la interpretación jurisprudencial, este derecho comparte con los demás derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna un valor preponderante que obliga a realizar una interpretación de la normativa legal reguladora en sentido favorable hacia la propia existencia del derecho y tendente a remover los posibles obstáculos para su efectivo ejercicio.

Así se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo 6 de Noviembre de 2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, FJ Sexto), al atribuir a los derechos fundamentales: «un especial valor que exige interpretar los preceptos que regulan su ejercicio de la forma más favorable a su efectividad,....»

De igual modo y con alcance de doctrina general al respecto, el Tribunal Constitucional entiende que:

«...existe una directa conexión entre el derecho de participación política de los cargos públicos representativos (art. 23.2 de la CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 de la CE), puesto que puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los

ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 de la CE, así como indirectamente el que el art. 23.1 de la CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio.» (SSTC 40/2003, F.2 y, 169/2009 F.2)

Igualmente el Tribunal Constitucional en su reiterada doctrina al respecto, considera que:

«... el art. 23.2 de la CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga...» (STC 208/2003 F.4 y STC 169/2009, F.3)

Igualmente, hemos tenido en cuenta para formular nuestra Resolución en el expediente de queja, que el núcleo esencial del derecho de representación en los asuntos públicos y del desempeño de la misma por los representantes democráticamente elegidos en el ámbito local, incluye diversas facetas o funciones que han sido determinadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, al señalar que el mismo integra en la función representativa las funciones de participación en el control del gobierno; la función de participar en las deliberaciones del pleno; la de votar en los asuntos sometidos a aprobación en este órgano; y, el derecho a obtener la información necesaria al respecto. (SSTC 141/2007 y, 169/2009).

Por su parte, el Legislador ordinario estableció el estatuto conformador de los derechos y obligaciones de los integrantes de las Corporaciones Locales, en el Capítulo V (Arts. 73 a 78) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Asimismo, y como desarrollo del marco normativo determinado en la Ley de Bases, el Real Decreto 2568/86, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, concreta en sus artículos 27 y 28 algunos de los derechos que corresponden a los Grupos Políticos para el correcto desempeño de sus funciones representativas:

Art. 27. «En la medida de las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, los diversos grupos políticos dispondrán en la sede de la misma de un despacho o local para reunirse de manera independiente y recibir visitas de ciudadanos, y el Presidente o el miembro de la Corporación responsable del área de régimen interior pondrá a su disposición una infraestructura mínima de medios materiales y personales.»

Art. 28 «1. Los grupos políticos podrán hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.

2. El Presidente o el miembro corporativo responsable del área de régimen interior establecerán el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos.

3. No se permitirá este tipo de reuniones coincidiendo con sesiones del Pleno o de la Comisión de Gobierno.»

Además, redundando en lo anterior, el 15 de Diciembre de 2009, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos integrantes de la misma, el Código del Buen Gobierno Local, que recoge los principios de transparencia y ética pública, junto a medidas para mejorar la gestión y calidad de la democracia local.

El texto de dicho Código del Buen Gobierno Local, que fue remitido a todos los Gobiernos Locales españoles para que en uso de su autonomía lo ratificaran y lo incorporasen a su normativa propia, venía a indicar, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«Los diversos Grupos Políticos dispondrán en dependencias municipales de un despacho o local para reunirse y recibir visitas, poniendo el Alcalde/sa a su disposición los medios materiales y humanos que permita el Presupuesto...»

En tercer lugar, cabe tener en cuenta la especial relevancia que presenta el papel representativo de los grupos políticos en el ámbito Local.

Al igual que en cualquier Cámara legislativa o Parlamento el Grupo de electos locales puede constituirse como una organización de representantes en el Pleno Municipal. Nuestro Tribunal Constitucional en doctrina contemplada en alguna de sus Sentencias (STC 30/1993), los considera con la naturaleza y la denominación de grupos políticos y ello, en base a una interpretación sistemática de las Leyes sobre Régimen Local y a tenor de la literalidad de las previsiones contenidas en los Arts. 23 y 24 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Por su naturaleza jurídica son entidades asociativas, creadas por el Legislador ordinario estatal mediante la Ley 7/1985, de 2 de Abril, ya citada, desarrollada por el Real Decreto legislativo 2568/1986, de 18 de Noviembre (Título I, Capítulo II, Arts. 23 y siguientes). Aun cuando cuentan con sustantividad propia, no están insertos en la estructura organizativa básica y complementaria del correspondiente organigrama municipal, ni sus actos son susceptibles de ser imputados a la Entidad Local correspondiente, como indica el Tribunal Supremo en diversas de sus Sentencias (STS de 8 de Febrero de 1994 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 7ª y STS de 15 de Septiembre de 1995, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª).

El reconocimiento de su constitución, la intervención y control y fiscalización de sus actuaciones, en los casos previstos en la Ley y en la Reglamentación Local específica, corresponderá al propio Pleno Municipal.

En resumen, se puede entender que el grupo político municipal como una asociación de cargos electos locales que una vez investidos de autoridad, se unen por afinidad de su ideario político a efectos y con la finalidad de ejercitar sus funciones representativas mediante una acción conjunta en la institución de la que forman parte, durante el mandato para el que fueron elegidos.

La relevancia de los grupos políticos en el ámbito local, en cuanto representantes legítimos de los intereses, anhelos y deseos de aquellos ciudadanos que le han otorgado su confianza mediante el voto, no se limita a aquellos que ejercen el gobierno municipal como consecuencia del juego democrático de las mayorías, sino que se extiende

igualmente a los grupos que no ostentan responsabilidades de gobierno pero si ejercen la necesaria labor de oposición política.

En este sentido, la existencia de medios que posibiliten el correcto ejercicio de sus funciones por parte de los grupos políticos se constituye en requisito necesario para dar contenido efectivo a la función representativa que desempeñan los mismos en cuanto depositarios de la confianza y transmisores del sentir de una parte de los ciudadanos del municipio.

Por cuanto antecede considerábamos que se hace estrictamente necesario motivar y justificar las limitaciones y excepciones al desempeño por los grupos políticos locales de su función representativa, ello, en base a la normativa legal y reglamentaria anteriormente expuesta y a la interpretación jurisprudencial anticipada; pues conforme a ellas, queda claro que los grupos políticos tienen derecho a disponer de un despacho o local en la sede de la entidad local para reunirse o recibir vistas de vecinos y también tienen derecho a disponer de unas infraestructuras mínimas de medios personales y materiales para el desarrollo de su función representativa que, en la medida de lo posible, se les han de facilitar por el Gobierno Municipal (Art. 27 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales).

No obstante, tales derechos estarían supeditados a las posibilidades funcionales de la organización administrativa de la entidad local, que podrían justificar la imposición de una restricción, limitación o minoración en la efectividad de su ejercicio.

Igualmente, y en lo referido a la dotación de una infraestructura mínima de medios materiales y personales a los grupos políticos, la misma podría verse condicionada por las circunstancias económicas del propio Ayuntamiento que, especialmente en momentos como los actuales de crisis económica y dificultades financieras, podrían justificar la imposición de restricciones en la asignación a estos fines de unos recursos notoriamente escasos.

También tienen derecho los grupos políticos a hacer uso de locales de la Corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población (Art. 28 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales).

Dicho derecho de igual manera puede venir condicionado o limitado por razones de coordinación funcional de los servicios municipales o por la celebración de otros actos en los mismos locales que sean de interés municipal.

Como puede verse, los derechos de los grupos políticos locales no son derechos absolutos cuyo ejercicio deba quedar necesariamente exento de cualquier tipo de límite o restricción, sino que los mismos pueden ver condicionada su efectividad por razones de tipo organizativo, funcional o económico.

No obstante, al tratarse de unos derechos conectados directamente con el derecho fundamental de participación reconocido en el art. 23 de la Constitución, gozan de una protección especial que obliga a que cualquier circunstancia que determine un condicionamiento o limitación en su ejercicio deba quedar plenamente acreditada y debidamente motivada y justificada, aplicándose siempre con un criterio restrictivo, de forma que la minoración en el ejercicio o disfrute del derecho resulte la mínima indispensable y se prolongue por el menor tiempo posible.

Por tanto, la negativa de una Corporación a hacer efectivo a los grupos políticos los derechos que les asisten como tales en virtud de lo dispuesto en los arts. 27 y 28 del ROF, no sólo deberá venir debidamente motivada, con acreditación de las causas y circunstancias que la justifican, sino que además, habrán de acreditarse la necesidad de la decisión adoptada, por no existir otras alternativas válidas que permitan ejercer el derecho, y la proporcionalidad de la medida, en cuanto a ser la menos restrictiva posible para el ejercicio del derecho y prolongarse por el menor tiempo posible.

En consecuencia, no parece suficiente con una mera alegación a la existencia de problemas organizativos, funcionales o económicos para entender debidamente justificada la negativa al ejercicio de estos derechos, sino que es preciso que el Ayuntamiento acredite que dichos problemas son de tal entidad que justifican la aplicación de una medida restrictiva que afecta al ejercicio de un derecho fundamental.

Por otro lado, la denegación de estos derechos, en la medida en que afecta a un derecho fundamental, no impide que deba considerarse subsistente la obligación de las Autoridades Locales de remover aquellos obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio de los derechos señalados. Esto implica que la Corporación debe asumir como propia la tarea de buscar soluciones o alternativas que, en el menor tiempo posible, hagan viable el pleno reconocimiento de los derechos alegados.

Finalmente, considera esta Institución que los derechos inherentes a los grupos políticos locales deberían gozar de una garantía jurídica que evite que su efectividad se vea afectada por las coyunturas de la controversia política y por los vaivenes derivados de los cambios en la composición política de los órganos de gobierno locales.

A tal fin, estimamos oportuno que se proceda a la regulación de los derechos de los grupos políticos -en cuanto a posibilidad de disposición de despacho en la sede municipal; dotación de medios personales y materiales; y posibilidad de uso de dependencias municipales- en el marco de la normativa local propia en materia de régimen interior de cada Municipio.

Esta regulación posibilitaría que, con perspectiva de futuro y propósito de permanencia, quedase determinado el alcance y extensión de los derechos de los grupos políticos, y fijadas las condiciones y requisitos cuantitativos y cualitativos para el disfrute de los mismos por los grupos resultantes de ulteriores procesos electorales.

Asimismo, sería conveniente que en dicha regulación se incluyesen los criterios y medidas a adoptar para posibilitar que el disfrute de estos derechos sea compatible con las necesidades organizativas y de coordinación funcional de la entidad local.

Por todo lo anterior, y al amparo de lo establecido en el Art. 29, Apdo.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución consideró oportuno formular al Ayuntamiento concernido **Recordatorio** del deber de dar cumplimiento a los preceptos Constitucionales, legales y reglamentarios reseñados y **Recomendación** para que con la mayor brevedad posible se procediera a remover los obstáculos que impedían en el municipio el ejercicio de los derechos que reconocen a los grupos políticos los artículos 27 y 28 del Real Decreto 2568/86, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Y, finalmente, formulábamos al Ayuntamiento **Sugerencia** para que se adoptase por los órganos municipales de gobierno iniciativa normativa para la inclusión en el Reglamento Orgánico, o en la normativa de régimen interior existente, de una regulación

acerca del alcance, contenido y requisitos de los derechos estatutarios de los grupos políticos.

En su respuesta la Administración municipal contestaba en términos que dejaban ver su aceptación de las Resoluciones anteriormente expuestas, aunque manifestaba la imposibilidad en ese momento de habilitar despachos para los grupos en la sede de la Corporación, señalando que pondría a disposición de los mismos dependencias externas lo más cercanas posible a la Casa Consistorial.

Un asunto similar se nos planteaba en la **queja 11/3800**, afectante a un municipio sevillano, en la que se recibía escrito del representante de un grupo político municipal, manifestando que mediante escrito solicitaron de la Corporación Municipal una asignación económica para su grupo y la dotación de los medios personales y materiales (fotocopiadoras, teléfonos, etc.) necesarios para el ejercicio y desempeño de sus funciones de representación y para poder atender a los vecinos del municipio. Solicitud que -según indicaban- no había sido atendida.

Al presentar este expediente el mismo trasfondo de afección al derecho de participación en los asuntos públicos, efectuamos las mismas consideraciones y resoluciones que hemos expuesto con antelación, por lo que en aras de la brevedad damos por reproducidas aquellas. Baste solo con señalar que, aun no hemos tenido respuesta del Ayuntamiento afectado.

En el expediente de **queja 11/4462**, tuvimos ocasión de tratar un aspecto inédito hasta ahora en las quejas que en materia de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales hemos venido tratando anualmente: la regulación del derecho de acceso del público a los planos de las corporaciones locales.

El interesado, vecino de un municipio de la Costa del Sol, manifestaba que en varias sesiones de Pleno se había impedido el acceso a diversos ciudadanos, alegando las autoridades municipales que el Salón de Plenos se encontraba lleno. Tras protestar por lo corrido y pedir explicaciones acerca de los criterios utilizados para decidir quienes podían acceder al Pleno cuando hubiese mas solicitudes que plazas disponibles, se les informó que, ante la ausencia de normativa que regulase el acceso público al citado Salón, se habían establecido distintos criterios, así en una sesión plenaria se había exigido previa invitación para poder acceder al Salón y en otra únicamente se dejó entrar a quienes acreditaron haber realizado previa reserva en el Consistorio.

El promotor de la queja consideraba esta forma de actuar injustificada y arbitraria, ya que en ningún sitio se establecía cómo conseguir una invitación, a quien había que solicitar la reserva previa y cuales eran los criterios para seleccionar a los peticionarios cuando las plazas no eran suficientes..

Sobre el mismo asunto, se recibieron posteriormente, en fecha 23 y 28 de Septiembre de 2011, sendos escritos de otros vecinos del municipio, de idéntico tenor al del interesado en estas actuaciones, que respectivamente dieron lugar a los expedientes de **queja 11/4659** y **queja 11/5712**, acumulados en su tramitación a las presentes actuaciones, en aras de la economía procedimental.

Por su parte el Ayuntamiento mediante informe remitido por su Alcaldía-Presidencia, nos contestaba que en función de la limitada capacidad del Salón de Plenos, se había establecido la necesidad de contar con acreditación previa solicitud de los posibles interesados. Añadía la Alcaldía, que nunca se había pretendido impedir el acceso a las sesiones plenarias; sino que se habían aplicado los mismos criterios que en cualquier

cámara representativa en cuanto al acceso de público, contando además con el asesoramiento de la Policía Local por razones de seguridad.

Efectuando una aproximación al régimen jurídico de acceso a las sesiones de Pleno, debemos tener en cuenta, conforme establecen el Art. 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril (Reguladora de las Bases de Régimen Local), en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local; y como se desarrolla en el Art. 88 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que en el mismo aparece meridianamente claro que las sesiones del Pleno serán públicas.

Como única limitación el Legislador ha instituido la establecida en el Art. 70, de la Ley de Bases de Régimen Local, respecto del debate y la votación de aquellos asuntos que pueden afectar a los derechos fundamentales reconocidos en el Art. 18.1, de la Constitución (derecho al honor, derecho a la intimidad personal y familiar y derecho a la propia imagen), en cuyo caso y previo acuerdo adoptado por mayoría absoluta, el debate y votación deberán ser secretos.

Debemos citar en este mismo sentido el Art. 54 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, que abunda en la línea garantista de la ciudadanía en cuanto al acceso a la información sobre la actuación municipal, su transparencia y control democrático, complementando así lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común.

De lo anteriormente expuesto se deduce que, por mandato legal, las sesiones plenarias han de ser públicas salvo en los supuestos expresamente tasados en el art. 70 de la Ley 7/1985, de lo que se desprende que no deben existir impedimentos indebidos para el libre acceso de los ciudadanos que así lo deseen a las sesiones plenarias.

Ello no obstante, es evidente que pueden concurrir circunstancias que justifiquen la imposición de restricciones en dicho derecho de libre acceso, entre las que puede encontrarse la incapacidad o falta de aforo suficiente en las dependencias donde se celebra la sesión plenaria, que impidan acoger con las debidas garantías y comodidades a todas las personas que desean acceder a la misma.

De igual modo, podría entenderse justificada la imposición de limitaciones de acceso por razones de seguridad, cuando las mismas estuviesen debidamente acreditadas y no existiesen otras alternativas para garantizar dicha seguridad que resultasen menos restrictivas del derecho de acceso.

En todo caso, entiende esta Institución que cualquier restricción que sea necesario imponer en el derecho de la ciudadanía a acceder libremente a las sesiones plenarias para ser legítima deberá respetar los siguientes requisitos: estar debidamente motivada y justificada; ser objeto de la necesaria publicidad y con una antelación suficiente para su debido conocimiento por los posibles interesados; no incluir criterios para la selección de los posibles asistentes que puedan entenderse como discriminatorios o arbitrarios; respetar los principios de congruencia con las razones que justifican la restricción impuesta; y aplicarse de forma que supongan la menor restricción posible al derecho de acceso y se extiendan por el tiempo estrictamente indispensable.

En las presentes actuaciones, de lo expuesto por el promotor en su escrito de queja y de los testimonios de terceros aportados por el mismo con posterioridad, parece deducirse que las restricciones habidas en el libre acceso a una de las sesiones plenarias fueron justificadas por el personal encargado de hacerlas cumplir en base a la existencia de

un problema de aforo y/o aduciendo que los asientos disponibles habían sido previamente reservados.

En cuanto a la otra sesión plenaria la razón aducida para impedir el acceso al pleno a algunas personas fue la falta de inscripción de los mismos en una lista previa.

Por su parte el Ayuntamiento en el escueto informe remitido se limitaba a negar la existencia de tales restricciones, señalando que las personas que manifestaban su deseo de acudir al pleno eran previamente acreditadas y accedían al pleno siempre que existieran sitios libres en el mismo.

En dicho informe no se explicaba cual era el procedimiento de acreditación seguido, ni la publicidad dada a dicho procedimiento, ni se justificaban las razones para la aplicación de este procedimiento que parecía resultar novedoso en dicho Ayuntamiento. Únicamente se señalaba que dichos criterios *“son lógicos y se ponen en práctica en la totalidad de las sedes parlamentarias”*, añadiendo que *“están aconsejados por la policía local alegando motivos de seguridad”*.

De lo anteriormente expuesto parecía deducirse que el problema principal que impidió el libre acceso al pleno de todas las personas que deseaban hacerlo fue la falta de capacidad suficiente de la sala donde se celebraron dichos plenos para acoger a todas las personas que acudieron al mismo.

Esta razón -falta de aforo- parecía suficiente para que se impusieran restricciones en el acceso a una sesión plenaria, por lo que nada cabía aducir en contra de tal decisión.

No obstante, siendo razonable y justificada la restricción impuesta, no parecía igualmente correcto el proceder seguido por el Ayuntamiento para determinar quienes podrían ocupar las plazas existentes. Y ello, por cuanto, no había resultado acreditado por el Ayuntamiento que el criterio de selección utilizado -acreditación previa y orden de llegada- hubiese sido debidamente publicitado para conocimiento previo de todos los ciudadanos interesados en acceder a los plenos.

Asimismo, no se había aportado por el Ayuntamiento la norma, decreto, ordenanza o bando en la que se encontraba regulado el procedimiento a seguir para la acreditación de las personas que deseaban acceder a una sesión plenaria, de lo que debíamos colegir la inexistencia del mismo. Esta ausencia de norma reguladora impedía conocer si el procedimiento seguido había garantizado debidamente el principio de igualdad en el ejercicio de dicho derecho de acceso a todos los ciudadanos y se había aplicado de forma proporcional, congruente y no arbitraria.

Cabe por último señalar que conforme a la potestad reglamentaria y de autoorganización de las Entidades Locales, el objetivo primordial de un Reglamento orgánico es el de regular el régimen de organización y funcionamiento interno de las mismas, conforme a la normativa básica de Régimen local -estatal o autonómica-; siendo la aprobación del mismo, competencia del Pleno municipal, conforme a lo establecido en el Art. 22.2 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, citada.

En nuestra opinión el Reglamento Orgánico Municipal constituiría el instrumento normativo local más adecuado y conveniente para establecer una regulación general que, garantizando el carácter público de las sesiones plenarias, establezca los procedimientos y

criterios a seguir en los casos que resulte necesario limitar el acceso por razones de aforo, seguridad u otras igualmente justificadas.

Por todo ello entendemos que resulta conveniente adoptar medidas que faciliten y promuevan la participación ciudadana en los asuntos municipal.

En unos momentos como los actuales en que parece manifestarse un cierto desapego de la ciudadanía hacia quienes los representan políticamente y hacía las instituciones en que los mismos se integran, entendemos que debe acogerse con satisfacción y alegría el hecho de que exista en un municipio interés de la ciudadanía por asistir a las sesiones del Ayuntamiento Pleno que y las dependencias habilitadas a tal efecto resulten insuficientes para ello.

A este respecto, entendemos que desde los Consistorios debe hacerse un esfuerzo para tratar de dar una respuesta adecuada al interés mostrado por sus vecinos en presenciar el desarrollo de las sesiones plenarias, adoptando medidas que permitan la asistencia del mayor número de vecinos interesados o que hagan posible una mayor difusión de dichas sesiones plenarias.

En este sentido, conviene recordar que, por expresa previsión legal y reglamentaria, pueden instalarse sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión para conseguir una mayor difusión de la sesión plenaria (Art. 88.2 del Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de Entidades Locales). Asimismo, cabe señalar que existe la posibilidad de habilitar espacios con amplio aforo para la celebración de determinadas sesiones plenarias cuando se prevea que las mismas conciten un especial interés entre la ciudadanía.

En este sentido, consideramos que podrían establecerse en el Reglamento Orgánico previsiones normativas para la celebración ocasionalmente de sesiones públicas plenarias en lugares especialmente habilitados al efecto, cuando se prevea una gran concurrencia de asistentes a los mismos por incluir en su Orden del Día asuntos de acentuado interés general o amplia trascendencia para los vecinos.

Asimismo, debería recogerse en el Reglamento Orgánico la posibilidad de instalar, en tales casos, sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión que permitan una mayor difusión de las sesiones plenarias.

Por último, en un momento de pleno desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, consideramos que debería estudiarse por el Consistorio la oportunidad de difundir el desarrollo de las sesiones plenarias mediante sistemas audiovisuales, utilizando a tal efecto los medios de comunicación locales -radio y televisión- o las posibilidades que ofrece la página web municipal para su difusión por internet.

Por lo anterior, formulamos a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento concernido la siguiente **Sugerencia**: *“que se adopte iniciativa normativa tendente a someter a la consideración del Pleno la inclusión en el Reglamento Orgánico municipal de una regulación de los criterios y procedimientos para la autorización de acceso de público a las sesiones plenarias en la sede de la Entidad Local, incluyendo la posibilidad de celebrar las sesiones plenarias en lugares habilitados al efecto cuando las circunstancias así lo aconsejen”*.

En segundo lugar también formulamos a la citada Alcaldía **Sugerencia** para que se estudiase la posibilidad de instalar sistemas de megafonía o circuitos cerrados de televisión para facilitar la difusión de las sesiones plenarias y se valorase la oportunidad de

difundir el desarrollo de las sesiones plenarias mediante sistemas audiovisuales que permitan su grabación y difusión a través de los medios de comunicación locales o de la página web del Ayuntamiento.

Aun no tenemos respuesta a esta Resolución que confiamos sea positiva ya que consideramos que actuando en la forma propugnada en nuestra Resolución se vería mejor atendido el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (Art. 23 de la Constitución) y los principios de servicio con objetividad a los intereses generales, eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que establece el Art. 103.1, de la Carta Magna.

2. 5. 2. Servicios Locales.

El expediente de **queja 11/3323** fue promovido por falta de resolución a reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada ante el Ayuntamiento de Jaén.

Con fecha 1 de Julio de 2011, interesamos de la Alcaldía la necesidad de resolver expresamente, sin más dilaciones, el escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial -por daños en bien inmueble de vivienda de la persona interesada a consecuencia de cableado colocado en su fachada con permiso del Ayuntamiento-formulado por la interesada con fecha 27 de Enero de 2011.

Dicha petición no fue atendida, por lo que, como consta en las actuaciones, nos vimos obligados a reiterarla en fecha 22 de Agosto de 2011 y en fecha 7 de Octubre de 2011.

Pese a ello, persistía la ausencia de respuesta a nuestro requerimiento, circunstancia ésta que interpretamos en la Institución como un reconocimiento implícito, por parte de la Administración, de la veracidad de los hechos descritos por la parte afectada en lo que a la falta de resolución de la Administración municipal se refería.

En consecuencia, procedimos a formular al Ayuntamiento de la capital jienense **Recordatorio** de los deberes legales y de la obligación de resolver a cargo de la Administración, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)

Así como **Recomendación**, concretada en la necesidad de que diera respuesta, a la mayor brevedad posible, al escrito presentado por la parte interesada en fecha 27 de Enero de 2011, a través del cual solicitaba la tramitación de procedimiento por responsabilidad patrimonial por daños causados en su fachada.

Consideramos que actuando en la forma que propugnamos se lograría una mayor adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficacia y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, previstos en el artículo 103 de la Constitución.

Como quiera que recibido el informe emitido por el Ayuntamiento de Jaén, registrado de salida el 29 de Noviembre de 2011, relativo al expediente de queja indicado y, que tras examinar el mismo podíamos concluir que por la Alcaldía se aceptaban las Resoluciones formuladas por la Institución, procedíamos a comunicar a las partes la finalización de las actuaciones.

En el expediente de **queja 11/2457**, tuvimos ocasión de tratar un asunto relativo a falta de adopción de medidas de policía urbanística tendentes a evitar la suciedad en el patio de una vivienda de una pequeña localidad granadina.

Por la parte interesada se denunciaban diversos daños y estado de suciedad en la vivienda de su propiedad, a consecuencia de actos vandálicos y de la existencia y plantación de arbustos en la parcela -zona verde y parque infantil- contigua a su vivienda, parcela desde la que se arrojaban -según el interesado- todo tipo de basuras, cascotes de ladrillos, piedras, etc., y en la que se había sembrado una planta trepadora, que estaba causando suciedad y filtraciones desde la jardinera en la que estaba plantada contigua a la pared del patio de la casa.

Según manifestaba el interesado en escrito adjunto a su queja, se había dirigido al Ayuntamiento, solicitando una comprobación por la Policía Local de lo afirmado en su escrito.

Por parte de la Administración municipal se había adoptado un acuerdo de la Junta de Gobierno Local ordenando que realizaran visita de comprobación e informe los Servicios Técnicos Municipales y la Policía Local.

Tras la admisión a trámite de la queja solicitamos el pertinente informe al Ayuntamiento, el cual nos contestó trasladándonos copia de diversa documentación cursada al interesado sobre este asunto: copia de notificación del anterior Acuerdo; copia de informe de la Jefatura de Policía Local; copia de informe emitido por el Arquitecto Técnico Municipal; y, copia de escrito remitido por el Ayuntamiento al interesado.

En los informes remitidos por la Administración municipal se indicaba por parte de la Policía Local que tras realizar labores de vigilancia en la zona no se había detectado ninguna persona causando los daños referidos, ni se había podido identificar a los posibles autores materiales de los daños existentes con anterioridad.

Por parte de los Servicios Técnicos se indicaba que la zona verde aludida por el interesado, se ejecutó en el ejercicio 2005-2006, realizando el Ayuntamiento la construcción de tapia de bloques, ciega y longitudinal para separación del espacio ajardinado con los colindantes, con una altura de 1,80 m.

El informe de los Servicios Técnicos afirmaba la preexistencia de daños en la vivienda del interesado desde fechas anteriores a la ejecución del vallado del espacio ajardinado.

Concluía el informe del Técnico indicando que el propietario de la parcela colindante, conforme establecen las Ordenanzas de la Edificación del Municipio, podría elevar la valla 1,20 m. más con elementos destinados a la protección de su vivienda y parcela.

Concluía el Ayuntamiento comunicando que había procedido al cercado del Parque y que disponía de un operario encargado del mantenimiento y vigilancia de las zonas públicas.

Por su parte el interesado, en trámite de alegaciones, contestaba que tras un tiempo ausente de su vivienda -al volver- había encontrado nuevos desperfectos, pese a lo manifestado por la Administración municipal en su respuesta a esta Institución.

A la vista de estas alegaciones consideramos oportuno formular resolución al Ayuntamiento afectado., centrándola en el marco jurídico de régimen local en materia de competencias municipales y, mas concretamente, en el ámbito de las responsabilidades locales respecto de la seguridad en lugares públicos y respecto de la correcta dirección de los servicios municipales.

En efecto, conforme establecen el Art. 25 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las bases de Régimen Local y, el Art. 9.14, de la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía, a los Municipios corresponde la seguridad en lugares públicos, la ordenación del uso y gestión de parques y jardines; y (conforme a la normativa autonómica) establecer las condiciones de seguridad y, la ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana en el uso de los equipamientos, infraestructuras y espacios públicos.

En base a lo establecido en tal régimen jurídico, consideramos que en las presentes actuaciones sí aparecían acreditadas un inadecuado cumplimiento de estas obligaciones, especialmente respecto de la situación denunciada por el interesado - lanzamiento de piedras, cascotes y residuos a parcela de propietario colindante desde el espacio público en cuestión-. Por tal motivo, y para tratar de evitar que se siguieran produciendo tales conductas, resultaba necesario que la Administración municipal adoptase medidas de ordenación y vigilancia respecto a los usos y concurrencia de ciudadanos en aquel espacio.

En consecuencia con lo anterior y en aplicación de lo establecido en el Art. 29.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulábamos a la Alcaldía presidencia del Ayuntamiento **Recomendación** para que se procediera, a la mayor brevedad, a materializar el cerramiento completo del parque o espacio ajardinado en cuestión, estableciendo unos horarios de acceso y apertura al uso público, así como ejerciendo una labor de vigilancia, custodia y mantenimiento por los distintos servicios municipales, en primer lugar para tratar de evitar conductas particulares incívicas o vandálicas, y, en segundo lugar, para tratar de detectar y ejercer la potestad sancionadora en los casos en que se materialicen aquellos comportamientos causantes de daños o perjuicios tanto a los intereses generales y a la convivencia ciudadana, como a los derechos e intereses particulares.

La Alcaldía nos contestó en términos que permitían entender como aceptada la Recomendación que antecede, pues indicaba que se había procedido a fijar un horario de entrada al recinto ajardinado, cerrando el mismo al público a horas determinadas, y que se había aprobado y publicado una Ordenanza reguladora de la convivencia ciudadana con objeto de tipificar y sancionar las conductas incívicas como las denunciadas en el presente expediente de queja.

Por otra parte, consideramos oportuno citar la **queja 11/4232**, en relación con las deficiencias y carencias en la prestación de servicios municipales en una barriada de Úbeda (Jaén).

Sobre el problema que se venía denunciando, habíamos venido tramitando los expedientes de **queja 09/2568**, **queja 11/2409** y finalmente la **queja 11/4232**, promovidos todos ellos por el interesado, en nombre de los vecinos de la barriada, que fueron concluidas al entender que el asunto se encontraba en vías de solución.

Sin embargo, en Enero de 2012 recibimos nueva comunicación del interesado en la que solicitaba la reapertura del expediente de **queja 11/4232**, argumentando que la barriada había sido recepcionada por el Ayuntamiento hacía bastante tiempo pese a lo cual

no se prestaban adecuadamente los servicios de recogida de residuos, limpieza de calles y mantenimiento de zonas verdes y arbolado, señalando que se trataba de servicios básicos “que les están cobrando y que no se están prestando”.

La nueva comunicación recibida de parte del interesado, además de reiterar su malestar por la situación en la que se encontraba la barriada debido a la persistencia en las deficiencias en la prestación de los servicios municipales, incluía un nuevo elemento al calificar como deficiente la situación del parque infantil ubicado en la barriada, aportando, a tal efecto, fotografías que mostraban el estado de abandono en que se encontraba dicho espacio.

Para resolver sobre el asunto que tan reiteradamente se nos exponía, tomamos en consideración que por mandato del Legislador, incumbe a los Ayuntamientos en la forma y con los efectos que con alcance y carácter general, se contemplan en la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (Art. 26), la prestación de servicios públicos, en los siguientes términos:

«a. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.»

Igualmente, se contienen previsiones sobre los servicios públicos locales en la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, incluyendo en su Art. 31. los denominados servicios públicos básicos:

«1. Son servicios públicos básicos los esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía.

2. Tienen en todo caso la consideración de servicios públicos básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía para Andalucía.»

Por remisión expresa efectuada por el Legislador autonómico al régimen estatutario de los servicios públicos básicos, debemos hacer referencia a lo establecido al respecto en el citado Art. 92.2, d), del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, que se expresa en los siguientes términos:

«d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.»

A este respecto, la Ley 5/2010, de 11 de Junio, en su Art. 27.9, señala que la prestación de los servicios de interés general ha de hacerse conforme al principio de calidad, exigiendo en su Art. 30.3, d) y f), que la Ordenanza municipal por la que se crea y establece el servicio público, contenga, entre otras cuestiones, unos estándares de calidad y un régimen de inspección y de valoración de la calidad de los servicios.

Pues bien, de la documentación aportada por el promotor de la queja se deducía la existencia de importantes carencias y deficiencias en la prestación de los servicios públicos de ámbito municipal en la barriada en cuestión, lo que supondría la contravención de la obligación de prestación de unos servicios públicos de calidad estatuidos por la Ley 5/2010, de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía; consideración no había quedado desvirtuada por los diversos informes evacuados por el Ayuntamiento de Úbeda, antes al contrario, del tenor de los mismos se deducía el reconocimiento por dicha Corporación de carencias y deficiencias en la prestación de los servicios referenciados.

Por todo ello, formulamos a la Alcaldía-Presidentencia del Ayuntamiento de Úbeda, **Recordatorio** de sus deberes legales e igualmente formulábamos a la citada autoridad **Recomendación** en orden a que se adoptasen las medidas necesarias para llevar a cabo de forma efectiva y regular la prestación de los servicios públicos señalados, subsanando las carencias y deficiencias que desde hace tiempo venían denunciando los vecinos de la barriada.

Por la Alcaldía en respuesta a nuestras resoluciones se nos indicaba que muchos de los desperfectos denunciados obedecían a actos vandálicos e imprudencias en la utilización de los elementos y mobiliario urbanos, así como al tráfico de vehículos pesados. Añadiendo que para paliar tales circunstancias se había procedido a realizar las siguientes actuaciones: intensificación de las labores de limpieza viaria; mantenimiento de jardinería; plantación de arbolado; reposición del equipamiento y mobiliario urbano; reparación de imbornales; implantación de elementos de protección en zonas y espacios peatonales; así como realizando acciones de ejecución subsidiaria con cargo a los promotores de obras particulares cuando hubieren producido deterioro del viario público y elementos del mismo.

Como quiera que trasladada la respuesta municipal al interesado, para que alegare lo que a su derecho conviniera, no recibimos contestación, cerramos las actuaciones de la queja al entender que la Administración Local concernida había aceptado las Resoluciones formuladas.

XII.- POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN

1. Introducción.

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido tanto en convenios internacionales, como en nuestra propia Constitución, que consagra el principio de igualdad ante la ley en su artículo 14 y prohíbe cualquier clase de discriminación por razón de sexo. Asimismo nuestro Estatuto de Autonomía, en su artículo 14, prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en el Título I, entre otras, la ejercida por razón de sexo. Igualmente en el artículo 15 *“se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”*.

Por otra parte, corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, conforme a lo previsto en el artículo 73.1 de la citada norma, la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que comprende en todo caso, la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos representativos, con la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo de esta materia; la planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo y la promoción del asociacionismo de mujeres.

Le corresponde también, la competencia compartida en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la administración central, pudiendo establecer medidas e instrumentos para la sensibilización sobre la violencia de género y para su detección y prevención, así como regular servicios y destinar recursos propios para conseguir una protección integral de las mujeres que han sufrido o sufren este tipo de violencia.

Pero a pesar de la igualdad formal entre hombres y mujeres consagrada en los textos legales, la realidad es que a lo largo de la historia, al hecho biológico de ser hombre o mujer se le atribuyó significados distintos y han sido las representaciones culturales del distinto papel atribuido a unos y a otros, en todas las esferas de la vida, personal, social, económica, laboral etc, en definitiva, lo que se entiende por género, las que han ocasionado la desigualdades entre ambos sexos, que colocaron a la mujer en una situación de inferioridad y de discriminación respecto del hombre.

No obstante, el género, aunque es un concepto que suele asociarse a la mujer, no debe entenderse solo en clave femenina, por cuanto que identifica las diferencias sociales y culturales adjudicadas a hombres y mujeres y por lo tanto, afecta a ambos, constituyendo las políticas de igualdad de género aquellas en las que antes de la toma de decisiones, se realice un análisis de los efectos que produzcan, sobre mujeres y hombres, para poder adoptar, a la vista de ese análisis, las decisiones adecuadas encaminadas a la corrección de las desigualdades.

Pues bien, ante esta Defensoría, se siguen presentando quejas por parte de la ciudadanía, en las que directa o indirectamente se plantean cuestiones relacionadas con las aún existentes desigualdades o en las que se nos trasladan problemáticas que afectan en mayor medida a las mujeres por su condición de tales, a las que se da, como no puede ser de otro modo, un tratamiento transversal, correspondiendo a este Área la coordinación del relato de las actuaciones llevadas a cabo en esta materia, en el Informe Anual al Parlamento Andaluz.

Pero antes de proceder al análisis de las quejas admitidas a trámite y al relato de otras actuaciones de esta Defensoría relacionadas con las políticas de igualdad, que tienen un carácter transversal, vamos a hacer una breve mención de los avances legislativos producidos en esta materia en el año 2012, ello por cuanto que a pesar de que en los últimos años se ha avanzado mucho en nuestro país en la igualdad de oportunidades y de derechos entre uno y otro sexo, aún queda seguir avanzando en la puesta en marcha de políticas públicas encaminadas a superar la discriminación y garantizar la igualdad de género.

Así, hemos de citar en primer lugar, los Decretos por los que se llevado a cabo la reestructuración de las Consejerías que componen el Gobierno Andalúz, y la ordenación de sus competencias, tras la celebración de las pasadas elecciones autonómicas. Entre los que podemos citar el Decreto 3/2012, de 5 de Mayo, por el que se crea la Consejería de Presidencia e Igualdad y la Consejería de Justicia e Interior, en la que se encuentra incardinada ahora la Dirección General de Violencia de Género.

Por otra parte, se han seguido aprobando y publicado normas que vienen a desarrollar determinados aspectos de la Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, así, por el Decreto 17/2012, de 7 de Febrero, se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género de los proyectos de decretos legislativos, anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno o las Consejerías en el ejercicio de la potestad reglamentaria, así como acerca del contenido de los proyectos de decretos que aprueben ofertas de empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía. A su proceso de elaboración incorpora la figura de las Unidades de Igualdad de Género creadas en el Decreto 275/2010, de 27 de Abril.

Según dispone su artículo segundo, el informe de evaluación del impacto de género es un documento, que acompaña a los tipos de disposiciones a las que se refiere el artículo 3, ya mencionados, en el que se recoge una evaluación previa de los resultados y efectos que dichas disposiciones puedan tener sobre mujeres y hombres, así como la incidencia de sus resultados en relación con la igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

Este informe recogerá también la información necesaria para identificar las desigualdades de género existentes en relación con el objeto de la disposición, realizará los oportunos análisis para detectar el impacto previsible de la misma en la igualdad y propondrá posibles medidas para subsanar las desigualdades si ello fuera necesario, en los términos previstos en el artículo 6.

También hemos de citar Ley 2/2012, de 30 de Enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en cuya exposición de motivos se dice que la adaptación de la Ley 7/2002, de 17 de Diciembre, al nuevo ordenamiento jurídico y las necesidades detectadas implican que el principio de igualdad de género se integre de forma transversal en las medidas establecidas, constituyendo un principio informador de la nueva Ley y dando respuesta a las necesidades reales de hombres y mujeres. Así, la perspectiva de género se integrará en las políticas de ordenación urbanística, siendo transversal en la elaboración de esta norma, todo ello en cumplimiento de los artículos 2 y 10 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y en cumplimiento de la Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

En base a ello, se añade un nuevo apartado 1.h) al artículo 3, que queda redactado del siguiente modo: *«h) Integrar el principio, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española y en el artículo 14 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de*

igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la planificación de la actividad urbanística.»

Se añaden dos nuevos apartados 2.i) y 2.j) al artículo 3: «i) La promoción de la igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres».

Por lo que respecta a la lucha contra la violencia de género, en el año 2012, desgraciadamente se han seguido produciendo en nuestra Comunidad la muerte de mujeres víctimas de violencia de género, 8 frente a las 15 que hubo en el año 2011, habiéndose producido un significativo descenso, hecho éste ante el que no podemos sino alegrarnos. A nivel nacional han sido 49, frente a las 60 del año anterior. Este año Andalucía, afortunadamente, ha perdido el primer puesto, superada por Cataluña con 12 fallecimientos, pasando al segundo lugar, como hemos visto con 8 fallecimientos, seguida de Comunidad Valenciana y Madrid con 6.

También, como cada año, esta Defensoría ha venido siguiendo muy de cerca estos casos, habiendo sido objetivo prioritario de esta Institución, continuar con la línea emprendida de incoar queja de oficio, en todos los supuestos de violencia de género, con resultado de muerte en Andalucía, por cuanto que atañe a la defensa de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 10 y 15 de la Constitución Española, especialmente, cuando la violación de los mismos afecten a las mujeres y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual las mujeres tienen derecho a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

Seguidamente, se enumeran las quejas de oficio iniciadas en el año 2012, relacionadas con las materias objeto de este Capítulo.

Queja 12/349, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Alcaudete, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y al Ayuntamiento de Alcaudete.

Queja 12/1971, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Sevilla, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Justicia e Interior y al ayuntamiento de Sevilla.

Queja 12/1972, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Estepa, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Justicia e Interior y al ayuntamiento de Estepa.

Queja 12/2444, investigación relativa a la existencia de centros de recuperación integral y acogida para mujeres discapacitadas víctimas de violencia de género, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género Justicia e Interior y al Instituto Andaluz de la Mujer.

Queja 12/2664, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Estepona, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y al Ayuntamiento de Estepona.

Queja 12/3619, por el fallecimiento de una mujer, víctima de violencia de género en Úbeda, dirigida a la Dirección General de Violencia de Género de la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía y al Ayuntamiento de Úbeda.

Queja 12/6369, por la que se investiga la situación de malos tratos a una mujer discapacitada por parte de sus familiares, dirigida a la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Junta de Andalucía y al Centro Provincial del Instituto Andaluz de la Mujer.

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 “Ausencia de paridad en Consejo Escolar de centro educativo” dirigida a la “Consejería de Educación de la Junta de Andalucía”, en el curso de la **queja 10/4385**.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite y de otras actuaciones de esta Defensoría.

2. 1. Integración de la Perspectiva de Género.

Integrar la perspectiva de género supone, entre otras cosas, incorporar al análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas, las diferentes posiciones ocupadas por las mujeres y los hombres que producen desequilibrios de género, ello conlleva, entre otras cosas, incluir la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que se realicen.

Pues bien, esta Defensoría, desde hace años directamente implicada en incorporar la perspectiva de género en sus actuaciones, inaugura en esta concreta sección, el comentario y valoración de las estadísticas de las quejas anuales tramitadas por la misma, desagregada por sexo, pues ello nos suministra una valiosa información sobre cuales son los motivos de queja de los hombres y mujeres de Andalucía, las diferencias de roles entre ambos sexos y sus diferentes situaciones, necesidades y condiciones.

DISTRIBUCIÓN POR MATERIA Y SEXO

Materias	Mujeres	Hombres	Sin determinar	TOTAL
Administraciones Públicas y Ordenación Económica	319	483	63	865
Administración de Justicia	85	145	9	239
Agricultura, Ganadería y Pesca	10	43	2	55
Administraciones Tributarias	65	143	23	231
Cultura y Deportes	6	45	12	63
Educación	443	284	88	815
Extranjería	72	70	12	154
Igualdad de sexo	180	46	9	235
Información y Atención al Ciudadano	5	12	1	18
Medio Ambiente	105	210	37	352
Menores	180	138	34	352
Obras Públicas	21	27	3	51
Protección Ciudadana	14	37	7	58
Personal del Sector Público	329	341	104	774

Prisiones	68	319	21	408
Salud	152	171	27	350
Seguridad Social	43	56	4	103
Servicios Sociales y Dependencias	396	211	32	639
Telecomunicaciones y Tecnologías	55	115	12	182
Trabajo	92	124	32	248
Transportes	63	131	18	212
Urbanismo	34	93	5	132
Vivienda	210	166	35	411

Fuente: Elaboración propia. Defensor del pueblo Andaluz.

Como puede verse en el cuadro anterior, las materias de queja, en las que las mujeres han superado en un número considerable, como promotoras de las mismas, al número de hombres, han sido educación, con 443 frente a 284; igualdad de sexo, 180 frente a 43; menores, 180 frente a 138; servicios sociales y dependencia, 396 frente a 211 y vivienda, 210 frente a 166.

El análisis inicial que cabe efectuar, es que los asuntos que se plantean ante esta Defensoría, además de ser un fiel reflejo de los problemas e inquietudes de la sociedad andaluza, tienen también mucho que ver, desde un análisis de género, con los roles aún tradicionales de mujeres y hombres en la sociedad actual.

Ello, por cuanto que, por ejemplo, el cuidado y atención a las personas menores, a su educación, a sus necesidades emocionales y afectivas, tradicionalmente ha recaído sobre las madres, por más que se haya iniciado una evolución social en cuanto al cambio de papel del hombre, como padre, sobre todo en las parejas jóvenes, con una mayor implicación de éstos tanto en las tareas del hogar como en el cuidado, atención y educación de los hijos.

A ello también creemos que ha contribuido la aparición de nuevos modelos de familia, entre los que son cada vez más frecuentes, unidades familiares con uno solo de los progenitores a cargo de los hijos e hijas, normalmente la madre, que devienen de situaciones de rupturas sentimentales, sean conyugales o no, que acaban en separación o divorcio y que han dado lugar a un notable incremento de mujeres responsables, en exclusiva, de núcleos familiares, que han de asumir el mantenimiento, cuidado y educación de sus hijas e hijos, así como el cuidado de personas mayores, enfermas o con discapacidad, colocándolas a ellas mismas y a sus familias en situación de desventaja laboral, económica, social y emocional, si bien, también fruto del proceso de transformación social iniciado, al que aludíamos en el párrafo anterior, hay cada vez más padres que quieren asumir activamente el papel que tradicionalmente han venido ejerciendo las madres y de ahí la pujanza que está teniendo la movilización social a favor de la custodia compartida.

Como una manifestación de todo ello, son las quejas en las que la problemática de necesidad de vivienda, sola o unida a otras problemáticas de índole social, económica o personal, se configura como una de las materias en las que las personas promotoras son más mujeres que hombres, y de entre éstas, adquieren gran relevancia las iniciadas a instancia de mujeres titulares de familias monomarentales con hijos e hijas a cargo.

De igual forma, el sexo femenino sobresale como promotor de quejas en materia de servicios sociales y dependencia. Ello, es así, por cuanto que, entre otras razones, la mayor longevidad de la mujer, hace que el porcentaje de mujeres discapacitadas en nuestro país supere ampliamente al de los hombres, además de que han sido siempre las mujeres

las que se han dedicado al cuidado informal de las personas mayores o discapacitadas de la familia

A este respecto, cuando hablamos de cuidado informal, lo hacemos del apoyo ofrecido por la red familiar inmediata. Pero el término “cuidado familiar” encubre una situación de fuerte desigualdad. La distribución del rol y la responsabilidad de cuidar no es homogénea dentro de las familias, estas redes de cuidado giran con frecuencia en torno a una figura central, la cuidadora principal, mujer, que “se hace cargo” de cuidar, con un grado variable de implicación de otras personas.

Es un hecho frecuente en los hogares andaluces que solo un miembro de la familia asuma la responsabilidad de cuidar, sin recibir ayuda, ni formal ni informal, lo cual tiene importantes implicaciones en términos de sobrecarga para las personas que cuidan, ello explica, entre otras razones, que el número de quejas recibidas relacionadas con las disfuncionalidades en la aplicación de la Ley de Dependencia, promovidas por mujeres es bastante mayor que las promovidas por hombres.

De igual forma, las materias mas 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 las telecomunicaciones, el urbanismo, la administración tributaria, el transporte, cultura y deportes, trabajo etc.

Por otra parte, como ya es habitual en este apartado comentamos los Informes Especiales que anualmente se presentan por esta Defensoría al Parlamento de Andalucía, desde una perspectiva de género. Pues bien, en el presente ejercicio, hemos presentado ante la Cámara Autonómica, el Informe Especial denominado “Menores expuestos a Violencia de Género: víctimas con identidad propia”, en el que hemos analizado en profundidad la situación en la que se encuentran los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género, en cuanto víctimas directas también de esa misma violencia.

En pocos de los asuntos y problemáticas estudiadas y puestas de manifiesto mediante un informe especial por parte de esta Defensoría, cabe efectuar un análisis de género tan claro y contundente como en materia de violencia contra la mujer, de la que la violencia de género, entendida en los términos que la define la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de Diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, es una de sus manifestaciones.

Pues bien, en este informe hemos dedicado el Capítulo 2 al contexto social y normativo de la violencia de género, por cuanto que sin analizar siquiera someramente el contexto en el que se ejerce la violencia contra la mujer, por su condición de tal, difícilmente se podría, entender y abordar los efectos del maltrato sobre sus hijos e hijas.

Los textos internacionales que se han ocupado de esta problemática, no han dudado en manifestar que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. Apareciendo también la vinculación entre desigualdad y violencia, por cuanto que ésta constituye una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres que ha conducido a la dominación de la mujer, en su contra, por parte del hombre, e impedido su adelanto, forzándola a una situación de subordinación.

2. 2. Lenguaje no sexista.

La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo, y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas, se configura en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para igualdad efectiva de hombres y mujeres, como un criterio general de actuación de los poderes públicos en las políticas de igualdad.

No obstante aún hoy, este principio general de actuación no se sigue en todos los ámbitos de Administración Pública Española. Ejemplo de ello lo tenemos en la **queja 10/5274** en la que la persona promovente de la misma, en calidad de presidente de la una Asociación nos decía que el Ayuntamiento de Benamocarra (Málaga), empleaba un lenguaje sexista en todas las actas de las sesiones que se celebran en ese consistorio, hecho que provocaba que algunos concejales y concejalas se negaran sistemáticamente a firmarlas por dicho motivo.

Continuaba diciéndonos que en Septiembre (de ese año 2010) se habían dirigido a la Alcaldía, mediante escrito mostrando su disconformidad ante estas prácticas y solicitando el empleo del lenguaje no sexista adaptado a la normativa estatal y autonómica existente. Sin embargo no habían recibido respuesta alguna, razón por la que la Junta Directiva de la mencionada Asociación decidió solicitar la ayuda del Defensor del Pueblo Andalúz para tratar el asunto.

Atendiendo a la queja recibida, con fecha 22 de Noviembre de ese mismo año de 2010, se solicitó el preceptivo informe al Ayuntamiento de Benamocarra, en el que nos trasladaba su Secretaria Interventora que *“...en cuanto al tipo de lenguaje administrativo a utilizar no existe normativa específica que obligue a las Corporaciones Locales a utilizar un determinado lenguaje. Si bien, no se podrán vulnerar los principios y derechos reconocidos en la ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*

Al respecto indicar que en las actas de los órganos colegiados de esta Corporación se viene utilizando el género neutro, lo cual ha venido siendo tachado de sexista por distintos concejales del Grupo Municipal socialista de esta Corporación durante la legislatura 2007-2011”

“..Desde mi punto de vista, y como autora de las actas objeto de la queja presentada, el hecho de utilizar un lenguaje neutro en las actas no supone per se una discriminación para la mujer, por cuanto para que la misma existiera tiene que haber una voluntad intencional de situar a la mujer en una situación de inferioridad al hombre. En este sentido, indicar que el número legal de miembros del Pleno de la legislatura 2007-2011 eran 11, entre los que se encontraban cuatro mujeres, no habiendo recibido nunca quejas por su parte del lenguaje utilizado en las actas, ya que los que se quejaban eran siempre hombres”.

Por nuestra parte, valoramos cada una de las cuestiones suscitadas con ocasión del expediente de queja y así, sobre la adecuación a derecho de la inexistencia de normativa específica que obligue a las Corporaciones Locales a utilizar un determinado lenguaje. Decíamos que del tenor de lo dispuesto en los artículos 109 y 110 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, se deducía la plena adecuación a derecho de las actas que nos ocupaban en tanto que en las mismas constan los datos de lugar, fecha, asunto, etc. obligatorios, como la lengua (castellano) a utilizar.

Pese la adecuación de las actas a dicha normativa, era preciso recordar que ya en el año 1990, el Consejo de Europa aprobó la Recomendación sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje, en la que reconoce la existencia de obstáculos a la igualdad real de hombres y mujeres, considerando que el lenguaje es un instrumento esencial en la identidad social de cada persona y proponiendo al efecto tres medidas básicas: la obligación de los Estados miembros de incorporar iniciativas para promover un lenguaje no sexista, el deber de promover en textos jurídicos, educativos y de la administración pública el uso de terminología armónica con el principio de igualdad entre los sexos así como el de fomentar la utilización de lenguaje libre de sexismo en los medios de comunicación.

Ya a nivel nacional con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres, la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas, figura como uno de los Criterios Generales de actuación de los poderes públicos, a los fines de esta Ley para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Junta de Andalucía con la Orden de 1992, conjunta de la Consejería de Gobernación y la Consejería de Asuntos Sociales en aquellos momentos, sobre la eliminación del lenguaje sexista en los textos y documentos administrativos, trataba ya de eliminar cualquier indicio de discriminación en el lenguaje administrativo.

Por otra parte no podíamos olvidar tampoco que otro de los Criterios Generales de actuación de los poderes públicos a los fines de la Ley de Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres es el de colaboración y cooperación entre las distintas administraciones públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades y que el apartado 2 del artículo 21 de la mencionada Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo específicamente lo trata, al decir que Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de Administraciones públicas.

Hacíamos notar también que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades (transversalidad del principio de igualdad de trato de hombres y mujeres previsto en el artículo 15 de la misma Ley de Igualdad Efectiva).

Por su parte la Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, establece en su artículo 63 la coordinación de los poderes públicos de Andalucía para la igualdad de mujeres y hombres diciendo que:

“Se creará la Comisión de coordinación de las políticas autonómicas y locales para la igualdad de género con el objeto de coordinar e impulsar la integración del enfoque de género en las políticas y programas, en materia de igualdad de mujeres y hombres, desarrollados por las distintas Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, y que dependerá de la Consejería competente en materia de igualdad; y estará compuesta por representantes de la Administración de la Junta de Andalucía, de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos.”

De nuevo en ámbito europeo hay que recordar que la eliminación de los estereotipos sobre el género, como así se considera en La Carta Europea para la igualdad de mujeres y de hombres en la vida local, es indispensable para la consecución de la

igualdad de las mujeres y de los hombres y, que integrar la dimensión del género en todas las actividades de las entidades locales y regionales, que es otro de los principios inspiradores de la misma, es necesario para que avance la igualdad. Puesto que al ser las entidades locales y regionales europeas las esferas de gobierno más próximas a la población, representan los niveles de intervención más adecuados para combatir la persistencia y la reproducción de las desigualdades y para promover una sociedad verdaderamente igualitaria.

Finalmente en el Documento Marco para la Gestión de las Políticas Locales de Igualdad, del Grupo de Trabajo sobre Igualdad de la Federación Española de Municipios y Provincias, se considera criterio metodológico importante para las políticas locales de Igualdad entre Hombres y Mujeres, visibilizar, especificar y analizar las distintas situaciones de hombres y mujeres, sus relaciones y las consecuencias que de ello se observan.

Proponiendo este recurso de trabajo, que constituye el Documento Marco de las Políticas Locales de Igualdad, que si se apuesta por una política eficaz para la Igualdad, es necesario la formación sobre el enfoque de género de todas las personas con responsabilidad política y técnica de la administración local y la sensibilización de la Alcaldía o de la Presidencia de la entidad local, como principal impulsor de la Política de Igualdad.

En cuanto a la utilización del neutro en la redacción de las actas, girada consulta lingüística sobre el “neutro”, la acepción gramatical que del “género neutro”, hace Real Academia Española de la Lengua es la que sigue: *“En algunas lenguas indoeuropeas, el de los sustantivos no clasificados como masculinos ni femeninos y el de los pronombres que los representan o que designan conjuntos sin noción de persona. En español no existen sustantivos neutros, ni hay formas neutras especiales en la flexión del adjetivo; solo el artículo, el pronombre personal de tercera persona, los demostrativos y algunos otros pronombres tienen formas neutras diferenciadas en singular.”*

En el caso que nos ocupa, las actas de los plenos municipales no estaban redactadas utilizando el género neutro sino que en ellas se hacía un uso genérico del masculino y pese a que el uso no marcado (o uso genérico) del masculino (en singular o en plural) para designar a los dos sexos está firmemente asentado en el sistema gramatical del español, entendíamos que su uso sistemático no consigue representar a ambos sexos, pues además de crear constantes ambigüedades y confusiones en los mensajes, puede llevar a ocultar a la mujer.

Por tanto, y para evitar el abuso del masculino genérico es posible utilizar alguno de los recursos que la rica lengua española posee, como los desdoblamientos (señores y señoras) barras (sres./as) colectivos, perífrasis, construcciones metonímicas (concejalía por los concejales), etc. Estas soluciones aun cuando entendiendo que no son posibles en todos los contextos, en la mayoría de las ocasiones alguna de ellas sí se podría utilizar, al objeto de visualizar a la mujer en el discurso.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz, formulamos la siguiente Resolución:

“Recomendación: *Que en lo sucesivo, en la elaboración y redacción de las actas se utilice el recurso lingüístico adecuado al objeto de visibilizar a la mujer”.*

En la actualidad, seguimos a la espera de la preceptiva respuesta por parte del Ayuntamiento de Benamocarra.

2. 3. Educación y personas menores.

El Área de Menores y Educación, durante 2012, ha tramitado un total de 88 expedientes de quejas cuya temática, con carácter transversal, se encuentra relacionada - en mayor o menor medida- con cuestiones que inciden en el principio de igualdad de género. Además de ello, debemos recordar que en dicho periodo de tiempo se ha elaborado y presentado ante el Parlamento de Andalucía el Informe especial titulado “Menores expuestos a violencia de género: víctimas con identidad propia”.

Este Informe tiene como protagonista al menor expuesto a violencia de género, y en él, se han puesto de relieve los déficits y carencias detectados tomando como referencia principalmente la experiencia que nos aporta la tramitación de las quejas suscitada por la ciudadanía o las investigaciones realizadas por la Institución a instancia propia, y cuya finalidad última ha sido y sigue siendo la defensa de los derechos de las víctimas. También el Informe profundiza en el acervo legislativo en torno a la violencia de género y como éste incide en la esfera de los derechos de los niños y niñas, de la misma manera que a fin de constituir un instrumento útil para la sociedad, describe los recursos, planes y programas con que cuenta la Comunidad Autónoma de Andalucía para la atención de las mujeres víctimas de violencia de género que tengan a su cargo hijos menores de edad.

Por otro lado, el trabajo recoge una información cuantitativa que servirá para tener un conocimiento más ajustado y preciso de la entidad del problema, y se adentra en el análisis de determinadas cuestiones que consideramos precisan de un específico abordaje. Son asuntos con una marcada relevancia en la realidad de los menores; que están generando cierta alarma social; que dominan las agendas políticas o mediáticas; o que han sido objeto de una atención específica por esta Institución o los Tribunales de Justicia. Y, por último, ofrece unas conclusiones que puedan contribuir en la medida de lo posible a mejorar la calidad de vida de los menores expuestos a esta tipología de violencia.

Por lo que respecta a las quejas tramitadas en el Área, hemos de resaltar que, a pesar de su elevado número y respectivas singularidades, tienen características comunes que pueden ser agrupadas en dos grupos. El primero incide en el ámbito educativo, y en los expedientes se aborda una cuestión que viene siendo objeto de intervención por la Defensoría desde el año 2010: Nos referimos al derecho de los padres separados a conocer la evolución escolar de sus hijos e hijas, aun cuando la guarda y custodia de éstos se haya encomendado a las madres. El segundo de los grupos englobarían aquellos otros asuntos que afectan al ámbito del derecho de familia, más concretamente a los conflictos familiares que surgen tras los procesos de ruptura de la parejas, los cuales se agravan cuando existen denuncias por violencia de género.

Centrando nuestra atención en las cuestiones englobadas en el primer grupo, debemos recordar que nuestra intervención comenzó hace dos años cuando un numeroso grupo de padres separados y que no ostentaban la guarda y custodia de los hijos, se lamentaban de las dificultades para obtener de los centros educativos información sobre la evolución del alumno o alumna. Tras diversas actuaciones, se concluyó con una Sugerencia dirigida a la Consejería de Educación para que elaborara un Protocolo de actuación dirigido a los centros docentes andaluces sostenidos con fondos públicos a fin de que los padres que no hayan sido privados de la patria potestad puedan recibir información puntual y detallada de la evolución académica de sus hijos e hijas.

A pesar de la aceptación de la Sugerencia por la Administración educativa y de su compromiso de poner en marcha su contenido, lo cierto es que a punto de concluir el

curso escolar 2011-2012, el mencionado Protocolo no se había elaborado. Ello motivó que emprendiéramos nuevas gestiones para exigir a la Consejería de Educación la elaboración del mencionado documento, acción que vio la luz en Junio de 2012 con la aprobación del *“Protocolo de Actuación de los centros docentes en caso de progenitores divorciados o separados”*, de la Viceconsejería de Educación fecha 6 de Junio de 2012. Como quiera que el tan repetido Protocolo ha de servir de guía de actuación en este tema para todos los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, demandamos de la Administración que su contenido fuese remitido urgentemente por cada una de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación a todos los centros docentes de su provincia, para que sean conocedores del contenido del mismo antes del inicio del próximo curso escolar, para garantizar su plena aplicación.

Desde aquella fecha se han seguido recibiendo quejas puntuales referentes a la no aplicación de las directrices contenidas en el documento en cuestión para el curso 2012-2013 en determinados colegios. (A título de ejemplo **queja 11/5568**).

Como se ha señalado, los asuntos que traslucen conflictos entre la pareja tras la ruptura han constituido otro significativo ámbito de actuación del Área. De este modo, recibimos peticiones tanto de madres víctimas (**queja 12/3427**) como de hombres acusados de violencia de género (**queja 12/1545**) para obtener del Juzgado de familia una resolución que les conceda la guarda y custodia de los hijos e hijas. No obstante, al tratarse de asuntos jurídico-privados, intervinimos sólo asesorando a las personas interesadas respecto de los derechos que les asistían o de las posibles vías para hacerlos valer.

También en este ámbito están las reclamaciones que reflejan la problemática concerniente al funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar, por tratarse de lugares habilitados por la Administración para facilitar las visitas de miembros de la familia a menores con quienes no pueden tener relación por existir desavenencias e incluso litigios con la persona que ostenta su guarda y custodia. En ocasiones, este recurso se torna esencial cuando existe una orden de alejamiento a favor de la madre. (**queja 12/3207, queja 12/3456 y queja 12/5430**).

Sin perjuicio de lo anterior, debemos resaltar algunos otros expedientes especialmente singulares que se apartan de la línea seguida en los anteriormente traídos a colación. Tal es el caso de una mujer maltratada por el padre de sus 4 hijos que al verse en situación muy precaria acudió en solicitud de ayuda en el Servicio de Protección de Menores y a la postre, en contra de su voluntad, la Administración declaró la situación de desamparo de sus hijos, asumiendo su tutela conforme a la Ley. Dicha decisión fue recurrida ante el Juzgado de Familia nº.7 de Sevilla, quien ratificó la decisión adoptada por la Junta de Andalucía. El problema es que, tras haber rehecho su vida con otra pareja, de la que tenía dos nuevos hijos, la Administración había iniciado otro expediente de declaración de desamparo para estos menores (**queja 12/614**).

Por otro lado, señalamos las actuaciones que venimos desarrollando con el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera ante la denuncia sobre deficiencias estructurales en las instalaciones de un gimnasio ubicado en este municipio al estar ordenados los espacios habilitados para vestuarios sin suficiente separación por sexos, y entre adultos y menores. (**queja 12/1141**).

Finalmente, traemos a colación la denuncia contra un programa televisivo de la cadena Cuatro en el que participaban personas menores en medio de una discusión con claros tintes machistas entre un hombre y una mujer adultos (**queja 12/2513**). A este respecto informamos acerca de la protección legal de los menores frente a las

programaciones de las diferentes televisiones, comprendida en la Ley 7/2010, de 31 de Marzo, General de la Comunicación Audiovisual, cuyo artículo 7 prohíbe la emisión en abierto.

El relato de estos expedientes, así como las actuaciones desarrolladas por la Defensoría en el ejercicio de sus funciones queda reflejado en la Sección Tercera de la Memoria Anual dedicada a Menores, así como en el Capítulo 7 del Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía.

2. 4. Empleo

En el presente ejercicio, al igual que en el anterior, vamos a reseñar algunas de las quejas en las que por parte de las personas promotoras se han alegado diversas causas de discriminación laboral por razón de sexo, singularmente por situaciones relacionadas con riesgos laborales a causa de embarazo; o también sobre posible perjuicio en materia de acceso al empleo público en la Administración Autonómica, en concreto en los procesos selectivos, por causas derivadas directamente de la condición de mujer, como son el embarazo de riesgo o el parto.

Procede traer a colación, que el I Plan Estratégico para la Igualdad, de Andalucía, en su Línea de Actuación 3, relativa al empleo, prevé entre sus objetivos, promover la igualdad de trato y de oportunidades desde la perspectiva de género, en el acceso y permanencia en el empleo, así como la calidad del mismo, tanto en el sector público como en el privado, así como impulsar políticas en materia de Prevención de Riesgos Laborales y Salud y Seguridad Laboral desde una perspectiva de género, incidiendo en la actuación frente a los riesgos laborales específicos que afectan a las trabajadoras.

A título de ejemplo, tenemos la **queja 11/4627**, en la que el asunto que motivó la admisión a trámite fue los posibles perjuicios causados por la Administración a la interesada, consecuencia de no habilitar la forma de compatibilizar la baja por maternidad y la realización del curso teórico-práctico correspondiente a las pruebas selectivas del Cuerpo de Auxilio Judicial de la Administración de Justicia, convocadas en el ámbito de Andalucía por Orden JUS/1653/2010, de 31 de Mayo.

Teniendo en cuenta dichas circunstancias, el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), ofreció a la interesada la posibilidad de realizar el curso teórico-práctico en fecha posterior al parto y tras haber disfrutado todos los permisos por maternidad, incluso el permiso por lactancia acumulada en jornadas.

A dicho curso pudo asistir parcialmente la interesada, a la parte teórica, toda vez que al dar a luz, se le impidió incorporarse al resto de las prácticas por así haberlo dispuesto el IAAP –a través de la coordinadora del curso, y por teléfono- por encontrarse en baja por maternidad y considerar obligatorio el disfrute de las seis semanas pos-parto. Concluido el permiso maternal y el de lactancia acumulada en jornadas, la interesada reanuda el curso selectivo en su fase práctica, en la Fiscalía de Menores de Algeciras.

Por Orden de 19 de Septiembre de 2011, el Ministerio de Justicia, se resolvió su nombramiento como funcionaria del Cuerpo de Auxilio Judicial, procediendo la Dirección General de Oficina Judicial y Cooperación, de la Consejería de Gobernación y Justicia de la Junta de Andalucía, órgano competente para otorgar los destinos, a dar publicidad a la

referida Orden y le otorgó destino de carácter definitivo en el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción núm. 2 de Moguer, (Huelva), en el que tomó posesión.

Consecuencia de impedir a la interesada realizar la parte práctica en el periodo establecido, resultó perjudicada en la adjudicación de su destino definitivo, junto con el resto de sus compañeros, ya que en la relación de aprobados del proceso selectivo, en el ámbito de Andalucía, obtuvo el número de orden 25, y en el curso selectivo se calificaba de “apto” o “no apto”, lo que posibilitaba la obtención de destino en Algeciras, localidad en la que estaba interesada y el número de vacantes lo hubiese permitido. Ello nos llevó a efectuar una serie de consideraciones, al valorar las circunstancias del caso.

La primera de ellas, tenía su fundamento en que el artículo 49 de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público -EBEP-, determina, en cuanto al permiso de maternidad, que las primeras seis semanas inmediatas posteriores al parto han de ser de obligado descanso para la madre. En las pruebas de acceso al Cuerpo de Auxilio Judicial, a las que se refiere la queja, el período de realización de las prácticas tuteladas en el órgano judicial (parte práctica del curso selectivo), de una semana de duración, coincidió con la primera semana de descanso obligatorio tras el parto de la interesada.

Por otra parte, en el mencionado artículo 49 EBEP se establece que durante el permiso por parto se podrá participar en los cursos de formación que convoque la Administración. En el caso de las prácticas en órgano judicial para los procesos selectivos de acceso a los Cuerpos de la Administración de Justicia, su realización implica el alta en la Seguridad Social, con la consiguiente percepción de retribuciones como funcionarios en prácticas. Así, en el inicio de las prácticas la interesada debió ser dada de alta (4 de Abril de 2011) y, llegado el momento del parto, tramitar la baja maternal ante la Seguridad Social y la solicitud de la prestación por maternidad –a la que tenía derecho-, y optar por la percepción de la prestación por maternidad ó las retribuciones como funcionaria en prácticas.

Lo cierto fue que lo anterior no se produjo, como se acredita con la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 7 de Junio de 2011, que desestimó la prestación por maternidad por no encontrarse en ninguna de las situaciones protegidas a efectos de la prestación (artículo 133 bis del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio).

No obstante, una vez que la interesada se reincorporó a la fase práctica del curso selectivo, fueron restablecidas las retribuciones como funcionaria en prácticas, devengando al mismo tiempo, todo el periodo de la baja maternal (20 semanas) y la acumulación de la lactancia en jornadas completas (máximo cuatro semanas). En este caso, y al haber iniciado la baja maternal, debería haber optado a la percepción de la prestación de maternidad o por las retribuciones que les correspondían como funcionaria en prácticas.

Nuestra segunda consideración se apoyaba en que de conformidad con el artículo 7.3 de la Orden JUS/1653/2010, de 31 de Mayo, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre en el Cuerpo de Auxilio Judicial de la Administración de Justicia (publicada en el BOE nº. 151, de 22 de Junio), si alguno de los aspirantes no puede completar el proceso selectivo a causa de embarazo de riesgo o parto, debidamente acreditado, su situación quedará condicionada a la finalización del mismo y a la superación de las fases que hayan quedado aplazadas, no pudiendo demorarse éstas de manera que se menoscabe el derecho del resto de los aspirantes a una resolución del proceso ajustada a tiempos razonables.

En la tercera de nuestras consideraciones, nos referíamos a que por Resolución de fecha 28 de Marzo de 2011, de la Dirección General de la Oficina Judicial y Cooperación (publicada en el BOE nº 87, de 12 de Abril) se ofertó la relación de plazas a los aspirantes que superaron todo el proceso selectivo para ingreso en el Cuerpo de Auxilio Judicial, (es decir, se ofertan las vacantes antes de haber finalizado el curso selectivo) entre los que no se encontraba la interesada ya que el IAAP obligó a ésta a disfrutar las seis semanas post-parto (del permiso maternal), pese a la voluntad manifestada por la misma en ejercicio de su derecho.

En ese sentido, la Administración realizó una interpretación convirtiendo un derecho de las funcionarias embarazadas en una obligación que carece de sentido: la obligatoriedad de su disfrute por parte de la madre es respecto a que no pueda ser disfrutada por el padre, en garantía de la madre.

A este respecto, la licencia por maternidad tiene como objeto la conciliación de la vida familiar y profesional. Así, el Manual de Normas, Procedimientos y Criterios en materia de Vacaciones, Permisos y Licencias del Personal al Servicio de la Administración de Justicia en Andalucía –aprobado por Resolución de 8 de Junio de 2006, de la Dirección General de Recursos Humanos y Medicina Legal, establece (Capítulo III) al regular el permiso de maternidad, que el empleado público podrá recibir y participar en cursos de formación.

Cuando se produjo el parto, la interesada había finalizado la parte teórica del curso selectivo, restando tan sólo la semana de la fase práctica que pudo realizar –de no habersele impedido indebidamente- no sólo simultáneamente con el resto de aprobados, sino incluso hasta los primeros días de Mayo de 2011, en los que el Servicio de Gestión de Recursos Humanos de la Administración de Justicia de la Consejería de Gobernación y Justicia, debía proceder a la adjudicación de destinos, ya que conforme a las instrucciones del Ministerio de Justicia, las resoluciones de adjudicación debían publicarse en el BOE del día 23 de Mayo de 2011.

Con ocasión de la tramitación de otros expedientes de quejas, tuvimos acceso al informe emitido por el Instituto de la Mujer, en fecha 18 de Marzo de 2009, dependiente del entonces Ministerio de Igualdad, resolviendo un caso de similares características al que constituía el objeto de la presente queja y dada la relevancia y trascendencia que encierra dicho informe, que constituye un paso adelante en la lucha por la igualdad plena y real entre hombres y mujeres en el acceso al empleo público, procedimos a incorporar a este expediente algunas de sus valoraciones:

En base a ellas y, entre otras, decía el citado informe, la maternidad no puede ser un obstáculo que impida o dificulte el acceso al empleo público, a la promoción y a la formación profesionales de las mujeres, ni puede producirles desventaja alguna si queremos lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres, por lo que sería conveniente establecer otras medidas o fórmulas más flexibles que sirvan para garantizar la igualdad efectiva de oportunidades en el acceso a la función pública de las funcionarias en prácticas que se encuentran de permiso por maternidad.

De este modo, tales medidas han de permitir al colectivo de mujeres que no pueden temporalmente realizar el curso selectivo o de prácticas por causa de la maternidad, lo puedan terminar en la convocatoria que han aprobado, pues lo contrario daría lugar a ser excluidas del proceso selectivo o verse obligadas, innecesariamente, a incorporarse a la realización del siguiente curso que se convoque de la misma clase, cuando la maternidad

no les puede suponer ningún obstáculo para acceder a la función pública en igualdad de condiciones que el resto de los opositores.

Pueden servir como soluciones alternativas, la sustitución o adaptación de las prácticas por la realización de otros cursos alternativos on line o la presentación de los trabajos, incluso retrasar las prácticas o cursos a otro momento sin que por ello se produzca la pérdida de los derechos administrativos y económicos inherentes a su condición de funcionarias en prácticas, entre otras.

A la vista de cuanto se manifestaba en dicho informe, cuyo texto es compartido íntegramente por esta Institución, consideramos que la respuesta dada por el Instituto Andalúz de Administración Pública a la interesada en fecha de 7 de Marzo de 2011, no resultaba admisible al considerar, en idénticos términos al pronunciamiento que se contiene en el informe emitido por el Instituto de la Mujer, que la regulación contenida en los artículos 24.6 del Real Decreto 1451/2005 de 7 de Diciembre y artículo 24.2 del Real Decreto 364/1995 de 10 de Marzo, no resultaba de aplicación al caso concreto de la interesada, por cuanto que el hecho de no haber podido completar la fase de practica al coincidir ésta con el parto de su hija, no es asimilable a una situación de fuerza Mayor o accidente sino, antes al contrario, es una situación devenida de su condición de mujer, de la maternidad.

Es aquí donde tiene cabida la cita de los artículos 3 y 8 de la Ley Orgánica 3/2007, que califica de discriminación directa todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo y la maternidad.

En conclusión, la posición y decisión adoptada por la Administración en relación con este caso constituía una clara vulneración del artículo 14 de nuestro Texto Constitucional, de los artículos 3 y 8 de la L.O. 3/2007 de 22 de Marzo para la igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, así como del derecho comunitario sobre la materia (S.16 de Febrero de 2006),

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz, formulamos la siguiente Resolución:

“Recomendación 1: Que a la Mayor celeridad posible, se adopten las medidas de discriminación positiva que procedan en el ámbito de la legalidad vigente, en aras a reparar los derechos lesionados a la interesada.

Recomendación 2: Posibilitar a la interesada obtener destino en algún puesto de trabajo de su preferencia, para lo que se debe ofertar destino en algunas de las plazas vacantes de las sedes judiciales de la Administración de Justicia en Andalucía y de oficio, mediante resolución individual, se adjudique destino a la interesada, con carácter definitivo.

Recomendación 3: Adoptar las medidas oportunas para evitar que, en próximas convocatorias, se produzcan situaciones como las que han sido objeto de este expediente y, en su caso, las aspirantes que no puedan completar el proceso selectivo a causa de embarazo de riesgo o parto, puedan concluir el mismo sin menoscabo del derecho del resto de los aspirantes y sin ver afectado sus propios derechos, tanto profesionales como por la situación devenida de su condición de mujer: la maternidad”

En la respuesta de la Viceconsejería de Gobernación y Justicia, se nos decía lo siguiente:

- “A la interesada se le ha concedido la ocupación de un puesto en comisión de servicios en el Servicio Común del Partido Judicial de Algeciras desde el 6 de Febrero de 2012, quedando abierta la posibilidad de participar en el próximo concurso de traslado que se convoque.

- La Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal considera que la redacción del artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público tiene una redacción suficientemente clara, por lo que no hay opción a interpretación distinta sobre el descanso obligatorio de la madre en las seis semanas inmediatamente posteriores al parto, y que, por tanto, el Instituto Andalúz de Administración Pública no impidió indebidamente la realización de la parte práctica del curso durante dicho periodo y actuó conforme a lo establecido en la normativa aplicable.

- Las cuestiones planteadas por esa Institución no pueden ser resueltas en distinto sentido por esta Comunidad autónoma, dado que en esta materia nos regimos por la normativa estatal prevista (Ley Orgánica del Poder Judicial y 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, así como por las bases comunes aprobadas por el Ministerio de Justicia, que rigen los procesos selectivos para ingreso en los Cuerpos de funcionarios de la Administración de Justicia) y deben ser dichas normas las que ofrezcan la solución a las cuestiones planteadas por la interesada de forma distinta a la que actualmente viene prevista de incorporación a un curso selectivo inmediatamente posterior.”

Por su parte, en el informe emitido desde la Consejería de Hacienda y Administración Pública se nos trasladaba que se tomaban en cuenta las **Recomendaciones** formuladas por el Defensor del Pueblo Andalúz y que sin perjuicio de que tal y como había ocurrido en las convocatorias de acceso a los cuerpos de funcionarios no judiciales al servicio de la Administración de Justicia correspondientes a OEP 2011, el periodo de prácticas del curso selectivo termine desapareciendo de dichas pruebas selectivas, querían hacernos partícipes del firme compromiso del Instituto Andalúz de Administración Pública con la igualdad por razón de sexo en toda su actuación, compromiso que sin duda, se veía reforzado en materia de gestión de procesos selectivos con el debate, la reflexión y las recomendaciones fruto de la presente queja.

Realizado el análisis de ambas contestaciones, concluimos que se habían aceptado los contenidos esenciales de la **Resolución** formulada por esta Institución, adquiriendo un firme compromiso por parte de la Consejería (e IAAP), con la igualdad por razón de sexo en toda su actuación y, como bien se nos indicó, reforzado en materia de gestión de procesos selectivos con el debate, la reflexión y las recomendaciones fruto de este expediente.

En todo caso, este Comisionado consideró necesario ratificarse en su posicionamiento respecto a que la Administración realizó una interpretación del artículo 49 de la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que convirtió un derecho de las funcionarias embarazadas en una obligación que carece de sentido, la obligatoriedad de su disfrute por parte de la madre es respecto a que no pueda ser disfrutada por el padre, en garantía de la madre. La maternidad no puede ser un obstáculo que impida o dificulte el acceso al empleo público, a la promoción y a la formación profesionales de las mujeres, ni puede producirles desventaja alguna si queremos lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres.

Continuando con estas cuestiones, hemos de referirnos a que ya en el año 2011, tramitamos la **queja 11/4302**, de cuya incoación dimos cuenta en el Informe Anual

correspondiente a dicho año, en la que interesada nos decía que había solicitado la reducción de la jornada lectiva, quince minutos al comienzo y al final de la misma, de un curso que comenzó en la sede de UGT de Utrera, de *"Formación técnica en orientación profesional para el empleo"*, debido a que había sido madre recientemente y tenía un bebé que contaba con 3 meses de vida y al que en esos momentos estaba amamantando, sin que se le diera respuesta positiva alguna.

La monitora manifestó que elevaría una solicitud a la persona competente para resolver sin que, tras esta actuación, se le diera una solución. Ante los hechos expuestos, se procedió a la admisión a trámite y la petición de informe a la Gerencia del Servicio Andaluz de Empleo, sin que a la fecha de cierre de la memoria anual se hubiera recibido aún el escrito de respuesta.

Pues bien, ya en el 2012, Ese Servicio Andaluz de Empleo nos decía en su informe que *"(...) D^a. finalizó el referido Curso con aprovechamiento y evaluación positiva, así como que su situación de conciliación fue abordada con el mayor interés posible, sin que en ningún momento exista constancia de que se hayan emitido expresiones del tipo que cita la persona reclamante por parte de la persona responsable del Curso. (...)"*

Pues bien a la vista de la información recibida, trasladamos a la interesada que, no dudando esta Institución de la veracidad de las distintas denuncias formuladas por ella, en su escrito de queja, en cuanto al trato recibido, lo cierto es que, la Administración negaba que tales hechos se hubieran producido, resultando de gran dificultad poder desvirtuar la negativa que al respecto mantenía dicho Servicio de empleo.

En este sentido, la única vía en la que la misma podría hacer valer su versión de los hechos frente a la negativa que mantenía la Administración, sería la vía judicial, toda vez que es en este medio dónde podría proponer y practicar las pruebas necesarias a tal fin.

En todo caso, acogimos con satisfacción que finalmente y pese a las graves dificultades y obstáculos encontrados, hubiera superado el curso con aprovechamiento y evaluación positiva, lamentando, no obstante, el hecho de que hubiera tenido que soportar un trato no deseable hacia una mujer que con esfuerzo estaba asistiendo a un curso de formación, recién dada a luz, dándose de esta forma un paso atrás en la lucha incasable por la defensa de la igualdad de oportunidades hacia las mujeres, a la vista de todo lo cual, dimos por concluidas nuestras actuaciones en la queja.

De igual forma, también en nuestra memoria anual de 2011, dábamos cuenta de la **queja 11/5921**, que abrimos de oficio, al haber tenido conocimiento por noticias publicadas en los medios de comunicación, de la denuncia por presunta situación discriminatoria que vendría padeciendo el personal femenino de la Policía Local del Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), por embarazo. Según la propia nota de prensa, el problema estribaba *«en la falta de acuerdo y de una regulación expresa sobre las condiciones de trabajo que deben observarse desde el momento en que una mujer, en uso de su legítimo derecho, decide ser madre»*.

Pues bien, en este año hemos concluido nuestra investigación con el siguiente resultado, una vez recibido el informe solicitado al Ayuntamiento de Lucena pudimos conocer que no se había recibido denuncia alguna sobre los hechos publicados en prensa, además de que el citado municipio contaba con Plan de Igualdad de Oportunidades, en su tercera edición, por lo que a la vista de todo ello dimos por concluidas nuestras actuaciones, especialmente por la decidida apuesta de incorporar la igualdad de género en el seno de la institución municipal. En todo caso, solicitamos que nos mantuvieran informados sobre las

conclusiones del informe jurídico y, en su caso, de las resoluciones que se adoptaran al amparo de los acuerdos de la Mesa General de Negociación.

En otro orden de cosas, promover el empoderamiento económico de las mujeres fue un objetivo del Primer Plan Estratégico para la igualdad de mujeres y hombres en Andalucía, dentro de su Línea de Actuación 3, dedicada al empleo, estableciéndose como medidas para su cumplimiento, el apoyo a la creación de empresas constituidas mayoritariamente por mujeres y apoyo en la creación y consolidación de iniciativas de autoempleo constituidas por mujeres.

Pues bien, durante el año 2012 se han recibido en esta Institución varias quejas en las que las personas interesadas denuncian que, tras haberles sido concedida hace años una subvención por parte del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), para montar una empresa, éste les solicitaba ahora el reintegro de la misma aduciendo el incumplimiento de alguno de los requisitos o condiciones estipulados en la convocatoria.

Ejemplo de estas quejas son las siguientes: **queja 12/718, queja 12/2132, queja 12/2839, queja 12/4071, queja 12/6320 y queja 12/6657.**

Las mujeres promotoras de las quejas coinciden en denunciar lo extemporáneo del requerimiento, dado el tiempo transcurrido desde la concesión y disfrute de la subvención, y el grave perjuicio que el pago de las cantidades requeridas supondría para la pervivencia de sus negocios en un momento como el actual de profunda crisis económica. Asimismo, las interesadas exponen su total discrepancia con los motivos aducidos por la Administración para reclamar la devolución de la subvención.

En este sentido, en algunos de los casos se les requería una documentación que ya aportaron en su momento y que ahora no obraba en su poder; en otros, se declaraba la invalidez de una documentación aportada mucho tiempo atrás sin que entonces se les hubiera formulado reparo alguno; por último, en varias de las quejas recibidas se requería el reintegro de la subvención por considerar ahora la Administración que la interesada no reunía en su momento los requisitos exigidos en la convocatoria para ser beneficiaria de la misma.

A este respecto, no podemos dejar de hacer notar la extrañeza que nos producen los motivos aducidos por la Administración para reclamar ahora el reintegro de estas subvenciones concedidas varios años atrás y que nunca antes fueron objeto de reparo o reclamación alguna. Por ello, aparte de tramitar cada queja para conocer en detalle lo ocurrido en el supuesto relatado en la misma, esta Institución se está planteando la oportunidad de iniciar una actuación de oficio a fin de investigar mas a fondo lo ocurrido con estas subvenciones.

2. 5. Conciliación y Corresponsabilidad

La corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado, se configura en Andalucía, como el derecho y el deber de compartir adecuadamente las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y la atención de las personas en situación de dependencia, posibilitando la conciliación de la vida laboral, personal y familiar y la configuración de su tiempo para alcanzar la efectiva igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

Entre las políticas de igualdad de género, ha de incardinarse, necesariamente una política activa de conciliación de la vida familiar con la vida laboral que permita a los

trabajadores y a las trabajadoras compatibilizar el desarrollo de una carrera profesional y la culminación de sus aspiraciones laborales, con la fundación de una familia, por cuanto que tiene como valor fundamental la igualdad de la ciudadanía.

En este sentido, la Administración Pública, debe adoptar medidas para conseguir que las conveniencias de la persona trabajadora, de carácter personal, social o familiar, puedan conciliarse de forma más efectiva con la prestación de servicios para la administración o la empresa.

Así la Ley 12//2007, de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, dedica su Capítulo III a la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal, regulando el Derecho y deber de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito público y privado y la organización de espacios, horarios y creación de servicios, tanto en las empresas privadas como en la función pública andaluza.

Pues bien, en el año 2011, tuvimos ocasión de valorar este tipo de cuestiones a través de la **queja 10/5096**, en la que los hechos que dieron lugar a la admisión a trámite se debieron a que un Sindicato de Enfermería de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Andalucía, Hospital Costa del Sol (APES COSTA DEL SOL), se dirigió a nosotros para denunciar la vulneración de derechos que estaban sufriendo las mujeres/hombres, madres/padres y trabajadoras/es, por, parte de la APES COSTA DEL SOL, Empresa Pública dependiente de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, en lo que atañe al derecho de las personas trabajadoras con hijos, a reducir su jornada laboral, en cuanto que la concreción horaria de la reducción de la jornada laboral era un derecho individual de las mismas, de cuya tramitación dimos pormenorizada cuenta en este mismo apartado y capítulo del Informe Anual de 2011.

En esta queja, formulamos Resolución del siguiente tenor:

“Recordatorio del deber legal de aplicar de forma directa y como norma de derecho de mínimos y necesario, el artículo 48.1.h) del Estatuto Básico del Empleado Público, al personal de esa Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol, en cuanto al derecho que les asiste a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda, por razones de guarda legal, para el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.

Recomendación para que en el caso de que tras la negociación del Convenio Colectivo vigente, éste no haya establecido en 12 años la edad límite de los hijos e hijas del personal laboral al servicio de la APES Costa del Sol, para que su progenitores puedan ejercer el derecho a acceder a la reducción de jornada laboral para el cuidado de los mismo, por razones de guarda legal, se proceda a su adaptación en tal sentido, sin perjuicio de la aplicación directa del EBEP en lo que a este derecho se refiere.

Sugerencia en orden a que se procure respetar el plazo de 15 días de antelación a la fecha de su vigencia, previsto en el Convenio Colectivo aplicable, para que el personal a su servicio, pueda solicitar la reducción de jornada y concreción horaria de la misma, para cuidado de persona menor de 12 años, por razones de guarda legal.

Especialmente, cuando tras haberse concedido la reducción de jornada con aquella finalidad, se produzcan circunstancias sobrevenidas que pongan de manifiesto la necesidad de su cambio o modificación, bien en su porcentaje o en su concreción horaria,

con la finalidad de que el trabajador o trabajadora, puedan conciliar su vida laboral y familiar, adaptada a la nueva situación”.

A la fecha de cierre del Informe Anual de 2011, aún estábamos esperando la preceptiva respuesta de la empresa pública implicada, que recibimos en el presente ejercicio, mediante la que, en resumen, nos decía que la opinión de la Agencia respecto a la edad límite del menor al cuidado directo de uno de sus trabajadores/as, sobre el que se pueda solicitar una reducción de la jornada de trabajo, se veía respaldada por los fundamentos de derecho de varias sentencias del Juzgado de lo Social de Málaga, por lo que consideraba que el aumento de la edad del menor, quedaba en manos de la negociación colectiva conforme a la normativa de aplicación.

Respecto a la especial dificultad en la concreción horaria de los trabajadores y trabajadoras cuyos hijos e hijas van a acceder por primera vez a la escolarización en el tercer cuatrimestre del año, se nos decía que cualquiera de ellos y en cualquier momento, con una antelación de quince días, tenía la posibilidad de solicitar la modificación de su porcentaje de jornada y es, en ese momento, cuando se aportaría una nueva concreción horaria.

Finalmente, con respecto a la sugerencia, se nos reiteró su inicial posición, según la cual, el volumen de solicitudes de reducción de jornada, imposibilitaba a la empresa que pudiera gestionar en quince días la recepción de la documentación, organizar turnos y gestionar las sustituciones de profesionales, asegurando que el día primero del año todos pudieran disfrutar de ese derecho, razón por la cual se había dispuesto que las solicitudes de presentaran antes del 30 de Noviembre de cada año.

De esta contestación, dedujimos que, en principio, no se aceptaba nuestra Recomendación respecto a la edad límite del menor al cuidado directo de la persona trabajadora sobre el que pudiera solicitar una reducción de jornada de trabajo; si bien se nos habían dado las razones para no hacerlo, considerando que el aumento de la edad de la persona menor (actual hasta 10 años, y recomendado hasta 12 años conforme a lo previsto por el Estatuto Básico del Empleado Público), quedaba en manos de la negociación colectiva conforme a la normativa de aplicación.

En este sentido, compartíamos con la Dirección Gerencia el contenido de sus puntualizaciones, como no podía ser de otra forma, en el marco de la normativa vigente, pero conveníamos en que el objetivo final de nuestra **Recomendación** no era otro que, apoyando la iniciativa del promotor de la queja, instar a la Dirección Gerencia a promover las actuaciones oportunas para modificar el vigente Convenio colectivo, en el marco de la negociación colectiva, como así se nos manifestaba y ello, sin perjuicio del resultado final de la negociación entre las partes firmantes del Convenio Colectivo.

Como en reiteradas ocasiones ha manifestado esta Institución, el derecho a la conciliación de la vida familiar y profesional además de cooperar al efectivo cumplimiento del deber de los padres y madres de prestar asistencia de todo orden a los hijos e hijas, durante la minoría de edad (39.3 de la Constitución), constituye un derecho atribuido por el legislador a las personas trabajadoras y empleados públicos, en orden a hacer efectivo el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de garantizar el instituto de la familia (39.1 C.E.).

La conciliación de la vida familiar con la vida laboral es un elemento esencial en el desarrollo equilibrado de una sociedad avanzada que tiene como valor fundamental la igualdad de sus ciudadanos y ciudadanas.

2. 6. Salud.

Concentramos nuestra atención en este apartado, que pretende aportar una perspectiva de género en el ámbito de la actuación que esta Institución ha desarrollado durante el pasado ejercicio en materia sanitaria, identificando problemáticas que pudieran resultar comunes en cuanto a los planteamientos que habitualmente se nos someten a consideración, pero que se traen a colación en este punto concreto del informe precisamente por su exclusiva afectación a las mujeres.

Lo que queremos decir es que las quejas a las que vamos a hacer referencia a veces reproducen deficiencias muy comunes que son objeto de denuncia reiterada, pues se sustancian fundamentalmente como demoras, déficit de medios personales o materiales, o disfunciones en el proceso asistencial, pero en cuanto que se refieren a dolencias o a procesos naturales, aún requiriendo asistencia sanitaria, como el embarazo o el parto, que inciden exclusivamente sobre el género femenino, pueden ofrecernos una visión acorde con el asunto que nos ocupa.

Tradicionalmente nos hemos ocupado en este epígrafe de dos temas que se presentan con cierta reiteración, los cuales no han faltado durante el pasado ejercicio. Uno entronca con la atención sanitaria proporcionada a las mujeres en el proceso de embarazo, parto y puerperio, y el otro se vincula con la prestación de técnicas de reproducción asistida.

Por lo que hace al primer punto hemos concluido dos quejas que revelan malas experiencias de las interesadas a la hora de alumbrar a sus hijos en hospitales del Sistema Sanitario Público de Andalucía. En la primera de ellas, la **queja 11/1392**, el interesado exponía las circunstancias en las que se desarrolló el parto de su mujer y expresaba las dudas que tenía en relación con determinados aspectos del proceso, y sostenía que no le habían sido explicados, a pesar de haberlo requerido al matrón que la atendió.

A su entender, a pesar de haber accedido al centro hospitalario con anterioridad y afirmarse por los profesionales que exploraron a su esposa que todo estaba bajo control, se desarrollaron actuaciones contradictorias que provocaron incertidumbre, y sobre todo intenso dolor a su esposa, que se vio abocada a una cesárea de urgencia que la mantuvo impedida para la atención de su hijo durante las primeras semanas de vida.

Para empezar, detectamos falta de coincidencia entre el relato del interesado y el informe administrativo en cuanto al momento en el que aquel, fue llamado de nuevo para acompañar a su esposa. Por lo reflejado en el informe, parece que fue cuando aquella se trasladó al área de dilatación, se le practicó una nueva exploración y se le cogió la vía con suero; mientras que según refiere el reclamante cuando le llamaron su mujer se encontraba empujando por indicación del matrón.

Tampoco acaba de concretarse cuál es el período de veinte minutos al que se refiere, en el que manifiesta que su mujer estuvo sola. Parece coincidir con el tiempo que transcurrió desde que se trasladó al área de dilatación hasta que lo llamaron, y por lo tanto con el momento temporal en el que se desarrollaron las prácticas relatadas (monitorización, exploración y cogida de vía sanguínea), por lo que si el matrón que estaba realizando las mismas se ausentó en algún momento, no pudo ser por mucho tiempo en tan corto período y, en todo caso, estas ausencias puntuales no influyeron a la hora detectar las alteraciones que comenzaron a producirse.

El segundo aspecto controvertido es el tiempo que pudo transcurrir desde que se apreciaron alteraciones en el registro cardiotocográfico hasta que se llamó al

especialista. Sobre este particular no se recoge ningún dato, ni tampoco el que se empleó en que la parturienta realizara los pujos, que estaban dirigidos a comprobar si el parto era o no inminente. En este estado de situación sentimos que no podemos pronunciarnos sobre esta cuestión.

A continuación se plantea la relativa a la falta de aplicación de la epidural la cual no se justifica por la Administración por la cumplimentación de aspectos burocráticos, sino por la necesidad de que la mujer previamente se encuentre monitorizada, con vía cogida, y fundamentalmente hidratada con la perfusión de suero. Sobre el tiempo que usualmente se emplea para estas labores y la posibilidad de que aquella se aplique con dos centímetros de dilatación, tampoco podemos pronunciarnos, al tratarse de cuestiones absolutamente técnico-médicas, que solo podrían ser respondidas desde dicho ámbito.

Por último en lo que se refiere al acompañamiento, ciertamente el Decreto de 18 de Abril de 1995 que determina los derechos de los padres y de los niños en el ámbito sanitario durante el proceso de nacimiento, recoge el derecho de la madre a estar acompañada por una persona de su confianza durante el parto, parto, y postparto, salvo causa suficientemente justificada.

Del relato de lo acontecido no parece que el tiempo de separación del interesado respecto de su mujer fuera muy elevado (aquel lo cifra en veinte minutos), pero en este caso entendemos que las circunstancias que puedan justificar la falta de acompañamiento por parte de la persona elegida, en cuanto suponen la restricción de un derecho reconocido, deben ser interpretadas restrictivamente, y en este sentido nos hemos manifestado ante la Administración Sanitaria.

Al mismo tiempo pensamos que con independencia de que las actuaciones sanitarias practicadas pudieran ser las correctas en función de las circunstancias, nos parece que el comportamiento de algunos profesionales (agolpamiento de personal en determinados momentos, opiniones contradictorias respecto del modo de proceder, dudas manifestadas sobre el resultado de las exploraciones,...) pudo generar desconcierto al interesado y en ningún momento contribuyó a garantizar su tranquilidad y la de su esposa, respecto del devenir del proceso, por lo que en este concreto aspecto también hemos hecho hincapié ante el hospital, para que se adopten medidas que permitan subsanar estas cuestiones.

En la segunda de las quejas referidas, **queja 11/3551**, el interesado muestra su discrepancia respecto del contenido de la respuesta emitida por el hospital, a la reclamación que interpuso por la asistencia y el trato recibido con ocasión del nacimiento de su hija. Los motivos de la misma aparecen relacionados con la metodología del parto (inducción que acabó en cesárea), considerando el interesado que le debieron realizar la cesárea desde el primer momento; el lugar de la hospitalización y la falta de atención mientras permaneció ingresada.

En este punto y desde una perspectiva estrictamente técnica, comunicamos al interesado la imposibilidad de pronunciarnos respecto de la idoneidad de la dinámica elegida para el parto, aunque en principio los profesionales siguieron el protocolo establecido por las Sociedades Científicas para estos casos, y en la decisión de practicarle finalmente una cesárea no tuvo que ver la preclampsia leve que padecía, sino la falta de progreso de la dilatación cuando llegó a un punto determinado.

Ciertamente estimamos que no resulta agradable ser hospitalizada en las condiciones que nos relataba, pero también podía resultar comprensible cuando no hay

camas en el área de obstetricia, y según nos comentaba, al poco de reclamar por este aspecto, le cambiaron de ubicación.

Manifestaba también que, salvo en una ocasión, ningún facultativo acudió a visitarla, y sostenía que pudiera haber datos en la hoja de evolución sin que dicha atención se hubiera producido. Se alegaba sin embargo por el hospital que en su propia hoja de evolución, que es un documento que integra su historia clínica individual, se describían datos de exploraciones y evolución dentro de la normalidad, de manera que puesto que había solicitado copia de su historia podrá comprobar personalmente este aspecto.

En definitiva estimamos que no podíamos llevar a cabo un pronunciamiento sobre el ajuste de lo actuado a los requerimientos de la Lex Artis para el caso concreto, porque carecíamos de medios para ello, pero lo cierto es que tampoco era posible apreciar la existencia de un daño que pudiera achacarse a la acción u omisión administrativa, como requisito indispensable para poder exigir la responsabilidad patrimonial.

En este mismo orden de cosas durante el pasado ejercicio también culminamos nuestras actuaciones en la **queja 10/2163** que se había formulado en años precedentes, por una Asociación de Matronas, por la cual nos trasladaba un planteamiento general respecto del papel que corresponde a las matronas en la atención al parto de bajo riesgo, reivindicativo de la autonomía de estas profesionales para el ejercicio de las funciones para las que vienen capacitadas por su titulación, en atención al contenido del programa formativo de la especialidad.

Al mismo tiempo, e intrínsecamente ligado al incumplimiento del presupuesto anterior en el ámbito de los centros hospitalarios del sistema sanitario público andaluz, denunciaba la vulneración de los derechos de las mujeres, que se cifran en documentos, guías y programas que recogen la última evidencia científica en cuanto a la posibilidad de tener un parto natural y normal, no siempre medicalizado, que implica el tratamiento de la parturienta como si de una enferma se tratase.

En el curso de la tramitación del expediente se solicitó informe en un primer lugar a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del SAS, y tras las alegaciones recibidas de esa parte poniendo de manifiesto aspectos concretos de la atención al parto en un concreto hospital, nos dirigimos específicamente a este último.

Desde la primera se nos comunicó que no tenían conocimiento de la existencia de conflictos profesionales por este motivo, y se reflejaron algunos aspectos del proceso asistencial integrado, embarazo, parto y puerperio, así como del Proyecto de Humanización de la Atención Perinatal en Andalucía, entre cuyas previsiones figuran la mayoría de las cuestiones que, en opinión de la Asociación, deberían configurar una buena práctica de atención al parto.

Por su parte, desde el hospital aludido se nos refirió que la valoración del riesgo del parto, según el proceso asistencial integrado, correspondía al ginecólogo, aunque los partos de baja intervención los realizaban habitualmente las matronas, añadiendo que se había establecido un grupo de trabajo para la aplicación del Proyecto de Humanización de la atención perinatal en el hospital, y que se venían cumpliendo algunos de los aspectos reflejados en el mismo, aunque otros precisaban de la adaptación y establecimiento de los medios adecuados para que se pudieran ofertar sin riesgos para la madre y el niño. En todo caso el hospital negaba la posibilidad de que se pusiera en práctica estas recomendaciones de manera unívoca y al margen de las directrices establecidas en los protocolos del servicio.

A la vista de lo expuesto, por nuestra parte, apreciamos que la Administración Sanitaria Andaluza había puesto en marcha una iniciativa de atención al parto para hacerlo más humanizado que implicaba una implantación progresiva en los distintos centros. Dentro de todo, las previsiones recogidas en el mismo se establecían con carácter de recomendación y a salvo de que las circunstancias concretas del proceso de parto requieran otro tipo de intervenciones más invasivas.

En este orden de cosas, la propuesta de plan individualizado de parto, tal y como se recoge en el documento tipo elaborado para que las mujeres que lo deseen puedan presentarlo en el hospital, recoge expectativas y preferencias de las mismas, que en todo caso quedan supeditadas a la seguridad, y a la existencia de medios adecuados en el centro concreto donde se va a producir el alumbramiento.

Por lo que podemos apreciar de la escasa información que puede ofrecer la experiencia de un hospital, teniendo en cuenta además que la implantación de la iniciativa referida se ha realizado en el mismo de manera tardía respecto del grueso de los centros, algunas de las previsiones recogidas en aquella se vienen aplicando con asiduidad, mientras que otras, quizás porque requieren medios adicionales para su puesta en práctica, aún distan de ser una realidad para que puedan ser ofrecidas a las mujeres que así lo deseen.

En todo caso nos parece que la instauración de plan de parto individual debería suponer una comunicación específica y registro en la historia de la mujer para que sea conocida por los profesionales que han de atenderla, aparte de una respuesta clara respecto de los aspectos que, en función del centro hospitalario, pueden ser asumidos.

Nos parece por tanto que el análisis de esta cuestión exigiría un estudio más generalizado de todos los centros en orden a conocer el grado de implantación del Programa de humanización de la atención perinatal en los mismos, los medios de que disponen para sus distintas facetas, la evaluación que se pueda estar realizando para comprobar su cumplimiento y la aplicación de los fondos adscritos al mismo.

Consideramos por tanto oportuno, partiendo del hecho de que el programa exige la elaboración de un proyecto en cada hospital, y de que la aplicación ha de ser necesariamente progresiva, plantear este asunto con carácter general ante la Administración Sanitaria, probablemente a través de un expediente de queja de oficio.

Ahora bien, en lo que respecta al conflicto profesional por el desempeño de las funciones, necesariamente tenemos que reseñar que la Orden SAS/1349/2009 de 6 de Mayo, exclusivamente establece el programa formativo de la especialidad, y por tanto determina las actuaciones para las que la titulación correspondiente a la misma puede habilitar.

Pero la alegada autonomía en el ejercicio de las funciones no impide por otro lado afirmar que las mismas se desarrollan en el seno de una organización que está dotada de una estructura jerarquizada, donde todas las categorías profesionales se interrelacionan en su trabajo, y están sujetas a las directrices establecidas desde los órganos directivos. Luego no podemos refrendar por ello actuaciones individuales al margen de los criterios establecidos en los protocolos de asistencia, sin perjuicio de que ese colectivo utilice los cauces establecidos, por ejemplo el grupo de trabajo al que el informe administrativo se refiere, para hacer oír su voz en orden a promover la modificación de aquellos.

Otra cuestión que se plantea de forma recurrente ante esta Institución, es la del acceso a los tratamientos de reproducción asistida y, el ejercicio pasado, no ha sido una

excepción en este aspecto: exclusión de la lista de espera de fecundación in vitro por el cumplimiento de la edad de 40 años sin notificación a la interesada; denegación de registro en la misma por haber tenido previamente un hijo con tratamiento desarrollado en el ámbito de la sanidad privada; espera de tres años para acceder al tratamiento cuando su pareja está afectada de fibrosis quística, suspensión de ciclos por haber obtenido embriones no viables; o incumplimiento del compromiso de realización del segundo ciclo, suscrito al principio del proceso.

El año pasado en estas mismas páginas anunciábamos la intención de replantear de nuevo este asunto de una manera global a través de un expediente de queja de oficio, pero lo cierto es que las modificaciones normativas que se anuncian en el marco de la cartera de servicios, a resultas de la nueva regulación diseñada en el Real Decreto Ley 16/2012, de 14 de Abril, nos obligan a esperar, puesto que no son pocos los rumores que sitúan a esta prestación fuera de aquella.

Algunos otros asuntos que se nos han presentado a lo largo del ejercicio inciden en la demora que acompaña a determinados procedimientos diagnósticos o terapéuticos, aunque bueno es resaltar que los mismos se vieron solucionados en el curso de la tramitación de los expedientes de queja, o a consecuencia de la misma.

Así en la **queja 12/1040** una joven planteaba que estaba afectada por el desarrollo desigual de sus pechos, habiendo contactado con un cirujano del servicio público que la obligó a esperar hasta los 18 años, tras lo cual fue remitida a un centro concertado, pero cuando se suponía que todo estaba preparado para la intervención, la especialista cirujana que tenía que asistirle abandonó dicho centro, por lo que la remitieron de nuevo a la lista de espera del hospital, donde le indicaron que habría de aguardar cuatro años.

En el informe requerido a este último sin embargo, se nos explicó que la interesada ya había sido sometida a las pruebas preparatorias pertinentes, y que se iba a programar la intervención en los próximos meses.

En la **queja 12/1567** el interesado aludía a la falta de citación para la realización de una mamografía a su esposa que le habían prescrito dos meses atrás, tras la exploración realizada por su médico de atención primaria, en la que se le detectó un nódulo en el pecho.

El facultativo en cuestión la derivó para la práctica de una prueba de diagnóstico por imagen para la mama, rellenando al respecto el documento de solicitud correspondiente, y transcurridos veinte o veinticinco días sin recibir ningún llamamiento para su práctica, la esposa del interesado acudió de nuevo al centro de salud para hacer constar que el nódulo detectado había crecido, y que, además, había aparecido otro, a lo que el médico le respondió que la petición ya había sido tramitada y que no podía hacer nada al respecto.

Mostraba aquel su preocupación por el tiempo transcurrido sin la práctica de la prueba referida, teniendo en cuenta lo alarmante de la sintomatología, ante lo que le advertimos de que la realización de esta prueba está sometida a garantía de plazo de respuesta, por lo que la superación del plazo de treinta días desde la solicitud e inscripción en el registro habilitaría al reclamante para acudir a la medicina privada.

No obstante en virtud del informe administrativo se nos comunicó que se habían puesto en contacto con la esposa del interesado para darle cita para la práctica de una mamografía, la cual según nos confirmó aquel en conversación telefónica, tuvo lugar el 13 de Abril.

Por otro lado en el expediente de **queja 12/4871** la interesada exponía que había sido intervenida de una recidiva local de carcinoma de ovario y que a raíz de la intervención mencionada fue derivada para ser revisada en oncología en seis semanas. A pesar de esta indicación dicha citación no se produjo hasta tiempo después, con lo cual la especialista que le atendió le indicó que ya no era posible aplicarle quimioterapia.

Le realizaron entonces una colonoscopia con resultado incompleto, que estaba pendiente de ser repetida, e igualmente se encontraba pendiente de revisión ginecológica, sin que a la fecha de presentación de la queja la hubieran llamado para ninguna de las asistencias referidas, siendo evidente la importancia de su práctica ante el cuadro de recidiva que presentaba la paciente, que requería que se fijara de inmediato la fecha para ambas.

A la recepción del informe en esta Institución ya se había practicado a la interesada la colonoscopia, y se había revisado en oncología, estando fijadas las citas de cirugía general y ginecología, así como otra nueva revisión de oncología, ante lo cual consideramos que el asunto que motivó su comparecencia ante esta Oficina se había solucionado.

La práctica de una mamografía dentro del programa de detección precoz de cáncer de mama, fue también el inicio de un incesante camino para la interesada en la **queja 11/920**, tendente a conseguir del sistema sanitario público de Andalucía la asistencia que precisaba el carcinoma de mama que, a resultas de aquella, se le diagnosticó.

Y es que pendiente del análisis del segundo nódulo encontrado, y tras comentarle el cirujano que era preciso esperar seis meses para ver cómo evolucionan las células cancerígenas, no fue llamada desde el hospital para el análisis que faltaba, ni para nada más.

Fue derivada entonces por su médico de primaria a otro centro hospitalario de una provincia distinta, a los efectos de conseguir una segunda opinión sobre su proceso, tras lo cual promovió la continuación de su asistencia en su hospital de referencia, en el que para su sorpresa no constaban las actuaciones precedentes.

A la vista de estos incidentes ejercitó su derecho de libre elección para el hospital de la otra provincia, donde la intervinieron y decidieron someterla a radioterapia y aunque, tras la información de la oncóloga, solicitó ayuda económica para los desplazamientos, la misma fue denegada por el hospital de referencia considerando que dicho tratamiento no obedecía a una derivación efectuada por el mismo, sino al ejercicio del derecho a la libre elección de centro.

En definitiva el problema que motivaba esta queja es de reintegro de gastos invertidos en los desplazamientos para tratamiento de radioterapia en provincia distinta a la de residencia, pero lo que realmente se ponía de manifiesto, y justificaba la Recomendación realizada en la misma, es la cuestión del abandono asistencial que motivó que la paciente ejercitara la libre elección, más que como tal elección libre, forzada por la desasistencia sanitaria padecida.

Nos dedicamos entonces, en la resolución emitida, a poner de manifiesto dicha desasistencia, que se muestra persistente y sin visos de solución, salvo por la actuación de la interesada, que de no haber mediado podría haber puesto en grave peligro su salud, y potencialmente su vida; para alcanzar la conclusión de que la misma entraña una responsabilidad administrativa, puesto que ocasiona directamente un daño evidente, el

único cuyo resarcimiento se reclama, cifrado en los gastos derivados de los desplazamientos, cuyo reembolso recomendamos.

Por parte del hospital se nos ha comunicado que desde la unidad de atención al usuario se ha mantenido una entrevista con la interesada, en la que se le ha requerido para que aporte la documentación justificativa de los desplazamientos, al objeto de proceder al reembolso, lo que nos ha llevado a estimar que nuestra resolución se ha aceptado por parte de la Administración.

Por último queremos hacer referencia a la resolución emitida el año pasado en el expediente de **queja 10/6503** promovido por una Asociación de Farmacia, con el objeto de trasladarnos los peligros que para la salud de las usuarias podrían derivarse, por la incorrecta información que a su entender ofrece el folleto de divulgación de la anticoncepción de urgencia, editado por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía en varios idiomas y titulado *“anticoncepción de urgencia”*.

Refiere la citada Asociación en la queja que dicho folleto contiene graves errores en relación con el uso de la píldora conocida vulgarmente como “del día después”, banalizando su consumo, contraviniendo con ello la bibliografía existente y la información contenida en el prospecto del medicamento, así como la información que al resto de los ciudadanos dirige el Ministerio de Sanidad.

Como antecedentes contextuales, la interesada afirma que el fármaco aludido es un compuesto de alta concentración de levonorgestrel, de libre dispensación farmacéutica y acceso desde Septiembre de 2009 y, por tanto, no sujeto a prescripción facultativa, por lo que esta ausencia de indicación médica previa, priva a las usuarias no solo de la información general, sino también de la particular relativa a la adecuación o conveniencia de la ingesta del producto en su caso concreto, así como de un dato crucial cual es el de la frecuencia de uso clínicamente admisible.

La carencia de control facultativo por las razones expuestas, que impide proporcionar individual y personalmente la información en cuestión, -necesaria para la seguridad y salud de la usuaria-, ha pretendido ser suplida y compensada a través de la difusión del folleto informativo de la Administración sanitaria, finalidad que, según la reclamante, no cumple, al menos en el extremo referido a la frecuencia de uso del fármaco, al disponer que no hay un número máximo de veces en que puede tomarse la píldora, especificando que, en realidad, *“podrías usarla cada vez que te hiciera falta”*, lo cual entienden que contradice lo determinado en sus respectivos prospectos por los laboratorios farmacéuticos que comercializan el medicamento, en los que se reseña que la administración reiterada dentro de un mismo ciclo menstrual está desaconsejada al aumentar el nivel hormonal de forma excesiva, pudiendo alterar de forma importante el ciclo menstrual.

En resumen, concluye la reclamante que puesto que conforme a la bibliografía científica no es posible asegurar que el uso repetido del fármaco en cuestión esté exento de riesgos y complicaciones y, dado que, como el mismo documento administrativo recoge, la píldora cumple una función limitada a método anticonceptivo de urgencia y, como tal, excepcional, la afirmación antedicha ha de ser eliminada, al divulgar un dato que, en el mejor de los casos, no está científicamente contrastado y que no puede ser contrarrestado o matizado por el facultativo.

Por su parte, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía afirma que el folleto no solo tiene por finalidad informar a la ciudadanía sobre el referido método de anticoncepción, sino que también constituye un material de apoyo para los profesionales

que realizan una educación sanitaria integral y con perspectiva de género, habiéndose editado en diversos idiomas para permitir su accesibilidad a poblaciones de mayor riesgo.

En relación con la cuestión de fondo central, la Administración informante explica que la píldora comercializada para la anticoncepción de urgencia (de 1.500 microgramos), *“está desprovista de estrógenos y su uso repetido no plantea problemas de toxicidad”*, basándose para ello en un documento de atención primaria del año 2010, en el que se afirma también que su *“uso debe circunscribirse únicamente a aquellas situaciones de urgencia que lo requieran”* y que *“no se está haciendo un uso indiscriminado”* de la misma; y en la hoja informativa de la Organización Mundial de la Salud, que dispone que la pauta de administración no presenta efectos secundarios serios ni duraderos.

A lo anterior añade que *“hay numerosa evidencia científica en la bibliografía en la que se afirma que la libre dispensación, aún conllevando un aumento del uso de la anticoncepción de urgencia, no supone un abandono de otros métodos más eficaces, ni un aumento de las conductas de riesgo de los jóvenes”*. Así como especifica que el folleto también indica que la anticoncepción de urgencia es un recurso de reserva, no siendo recomendable que se use como método anticonceptivo habitual, que se recomienda utilizar métodos anticonceptivos de forma planificada y que el preservativo es el único de dichos métodos que previene infecciones de transmisión sexual.

Dado traslado del referido informe a la reclamante, concluye la misma que, efectivamente, el folleto en discordia contiene información cierta, válida y contrastada, lo que no obsta a que la afirmación destacada sea científicamente errónea, insistiendo en la necesidad de su eliminación por las consecuencias y riesgos para la salud de las usuarias.

Por nuestra parte no hemos discutido ni examinado la conveniencia de que la administración de la píldora anticonceptiva de urgencia esté sometida o no a prescripción facultativa, sino que, partiendo de dicha realidad, común en todo el Sistema Nacional de Salud, únicamente analizamos si la afirmación que la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía divulga en su folleto informativo, sobre la reiteración o frecuencia posible de su uso, entraña o no un riesgo, real o potencial, respecto de las destinatarias de dicha información, es decir, sus usuarias.

Lo cierto es que el folleto, tras definir qué es la anticoncepción de urgencia y su posología o dosis y forma de administración, formula la pregunta de su frecuencia de uso y la responde en los siguientes términos:

*“¿Cuántas veces puedo tomarla?
No hay un número máximo. Podrías usarla cada vez que te hiciera falta.
Pero recuerda: Es un método de urgencia. No es recomendable que lo uses como método anticonceptivo habitual.”*

Ciertamente, el tríptico administrativo, se refiere a la posible frecuencia de uso de la píldora, utilizando el término *“podrías”*, (podrías usarla cada vez que te hiciera falta), que más tarde completa matizando que no es recomendable su uso como método anticonceptivo habitual. Sin embargo, aun cuando esta forma verbal es menos rotunda que si se hubiese empleado la de *“puedes”*, el matiz posterior resulta poco eficaz por dos razones. Por una parte, porque el primer mensaje que recibe la destinataria es el de que es posible tomar la píldora siempre que la necesite (cuestión evidente, siendo libre su adquisición), es decir, que no existe peligro ni riesgo que obste a un uso reiterado de la misma en cada ocasión que sea preciso. Por otro lado, porque lo que a continuación se hace es simplemente desaconsejar su uso como medio anticonceptivo habitual, al tratarse

de un método de urgencia, si bien sin especificar cuál es la razón que lo desaconseja, es decir, si de salud de la usuaria, de eficacia contraceptiva, o cualquier otra.

La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, adscrita al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, publica en su página web la ficha técnica o prospecto de los dos fármacos que actualmente comercializan la píldora de anticoncepción de urgencia compuesta por levonorgestrel, Norlevo y Postinor, ambos de 1.500 microgramos por comprimido.

En los prospectos de ambos medicamentos, aprobados en Septiembre de 2009, además de las indicaciones terapéuticas, posología y forma de administración, contraindicaciones, advertencias y otra información preceptiva, se contienen advertencias referidas a los riesgos derivados de un consumo no excepcional de la píldora. De este modo, tras especificar que la anticoncepción de urgencia es un método que debe utilizarse únicamente de forma ocasional, concretamente en situaciones de urgencia y nunca como un método anticonceptivo habitual, se justifica que ello es así, entre otras razones, porque *“en el caso de consumo habitual existe el riesgo de sobrecarga hormonal y de aparición de problemas durante el ciclo que no son recomendables”*; y, por otra parte, también se advierte de los peligros derivados del consumo, ingesta o administración reiterada de más de una vez dentro de un mismo ciclo menstrual, desaconsejándolo *“debido a un aumento excesivo de hormonas en la mujer y a la posibilidad de alteraciones importantes en el ciclo”*.

La Consejería de Salud argumentó, en cambio, que la píldora comercializada para la anticoncepción de urgencia (de 1.500 microgramos), *“está desprovista de estrógenos y su uso repetido no plantea problemas de toxicidad”*, basándose para ello en las siguientes fuentes:

- Documento de atención primaria del año 2010, en el que se afirma también que el uso de la mentada píldora *“debe circunscribirse únicamente a aquellas situaciones de urgencia que lo requieran”* pero que, en todo caso, *“no se está haciendo un uso indiscriminado”* de la misma.

- Hoja informativa de la Organización Mundial de la Salud, que dispone que la pauta de administración no presenta efectos secundarios serios ni duraderos.

En suma, ninguno de los documentos citados por la Consejería de Salud se refiere el caso concreto que analizamos, es decir, no se pronuncian sobre si puede derivarse un riesgo para la salud de un uso repetido y, mucho menos, de un consumo abusivo; riesgo que sí concretan los prospectos de los fármacos que comercializan la píldora, en los términos transcritos.

Por su parte, como destaca la reclamante, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, indica en el informe de evaluación de medicamentos compuestos por el principio activo de esta píldora, que *“los datos de seguridad recabados se refieren al uso de estos medicamentos en las condiciones que establece la ficha técnica, es decir, cuando se utilizan como método ocasional a las dosis recomendadas”*.

En Septiembre de 2011 se publicaron los resultados del estudio poblacional sobre uso y opinión de la píldora objeto de esta queja, promovida por la Sociedad española de contracepción y realizado por la entidad Sigmadós, del que resultó que el 33,3% de las mujeres entre 14 y 50 años considera que este fármaco es un método anticonceptivo habitual y que el 53,4% cree que es abortiva.

En las fechas actuales acaban de ser publicados los datos estadísticos referidos al consumo de la píldora anticonceptiva de urgencia en el ámbito nacional, conforme a los cuales, desde la vigencia de su libre dispensación se ha producido un incremento notable de su uso. Específicamente revelan estos datos cuantitativos que se ha doblado su consumo pasando de 30.000 a 60.000 unidades mensuales.

La propia Administración reclamada reconoce que *“hay numerosa evidencia científica en la bibliografía en la que se afirma que la libre dispensación, aún conllevando un aumento del uso de la anticoncepción de urgencia, no supone un abandono de otros métodos más eficaces, ni un aumento de las conductas de riesgo de los jóvenes”*.

De este modo, si ponemos en relación el hecho objetivo de que la libre dispensación lleva aparejado el incremento del consumo, con el dato científico de los riesgos y problemas que resultarían de un consumo habitual, abusivo y/o reiterado dentro de un mismo ciclo menstrual, concluíamos en la conveniencia de que la información que se transmita a las usuarias por la Administración responsable, sea no solo clara e inequívoca, sino que evite afirmaciones basadas en meras posibilidades (*“podrías”*) que induzcan a la usuaria a error o provoquen un consumo del producto en condiciones de causar perjuicio a su salud; y, en todo caso, es exigible que no realice afirmaciones carentes de un sustento científico inequívoco.

El análisis de la información suministrada por otras Comunidades Autónomas a este respecto cabe deducir que se difunde información que, o bien advierte de que pueden producirse efectos perjudiciales para la salud por un uso frecuente y/o por un abuso (caso de Madrid), o bien se elude este punto porque se reseña, incluso en mayúsculas, que se trata de un método no ya de urgencia, sino incluso de emergencia (término que se emplea tanto en el caso de la Administración madrileña como en el de la cántabra). En ninguna de las comunidades autónomas cuya información ha sido expuesta de forma ejemplificativa, se afirma que la píldora pudiera ser usada cada vez que a la usuaria le hiciera falta recurrir a ella, como ocurre en la andaluza, siendo ello aún menos prudente cuando dicha posibilidad de uso recurrente no va acompañada de las advertencias oportunas.

En resumidas cuentas constatamos pues que los prospectos de las dos formas comerciales de la píldora, reconocen los riesgos derivados de un consumo no excepcional de la misma que, por tanto, existen, conforme a la máxima general de que nada es malo aplicado a su necesidad y en su justa medida.

La posibilidad de riesgos es asumida por la Administración competente en materia sanitaria de otras Comunidades Autónomas, que, como se ha expuesto, advierten de los mismos y/o se refieren a la anticoncepción de urgencia como un método de *“emergencia”*.

Desde la vigencia de su libre dispensación se ha producido un incremento notable de su uso, aunque, no obstante, desconocemos qué incidencias pueden haberse detectado en la salud de las usuarias tras este incremento, dado que no hemos podido acceder a estudios que traten esta cuestión ni sabemos si existen.

Independientemente del porcentaje de usuarias que hagan un uso indebido de la píldora, empleándola como método anticonceptivo habitual y no de urgencia como es, consideramos que la ausencia de un previo control, evaluación y prescripción médica del fármaco, obligan a la Administración sanitaria a extremar las precauciones en aras de evitar posibles riesgos y convierten en imprescindible el guardar un escrupuloso rigor con los términos de la información divulgativa genérica que se facilita, máxime cuando se proporciona también a población no autóctona y cuando entre sus destinatarias se

encuentran adolescentes, mujeres menores de edad, en pleno proceso de formación y educación sexual y reproductiva.

En la práctica habitual, el farmacéutico ha asumido el compromiso de informar debidamente a las usuarias que demandan el fármaco que examinamos, así como, -al menos en nuestra Comunidad Autónoma- entrega al propio tiempo el folleto divulgado por la Consejería de Salud, razón por la cual consideramos importante la exactitud de su contenido.

Es deber de la Administración sanitaria andaluza la educación para la salud en los términos en que la define la Ley de Salud Pública de Andalucía 16/2011, de 23 de Diciembre, es decir, el promover las *“actuaciones encaminadas al conocimiento, aprendizaje y desarrollo de habilidades personales que conduzcan a la salud individual y de la comunidad”*.

Conviene esta Institución en que el folleto de divulgación de la anticoncepción de urgencia editado por la citada Consejería, contiene información útil y acertada, dirigida a fomentar la finalidad antedicha, es decir, a educar a la población destinataria de su contenido. Ello no obsta a que, por las razones explicadas estimemos que la afirmación referida a la posible frecuencia o reiteración en el uso de la píldora cada vez que a la destinataria le haga falta, sin hacer advertencia de los riesgos expresados en los prospectos de sus presentaciones comerciales, induce a la usuaria a error, omite una información esencial y la expone a un riesgo incierto sin que la afectada pueda decidir si acepta asumirlo.

Por todo ello hemos considerado que el folleto debe ser modificado o completado su contenido, en los términos alegados por la reclamante, y en consonancia hemos formulado a la Consejería de Salud y Bienestar Social una **Sugerencia** en los siguientes términos:

“Que incorpore al folleto rubricado “Anticoncepción de urgencia”, las cautelas contenidas en la ficha técnica a que se refieren los fármacos que comercializan la píldora, referidas a la frecuencia de uso de la misma, uso abusivo y administración reiterada en más de una ocasión dentro de un mismo ciclo menstrual”.

En este sentido la Consejería aludida a dado respuesta a nuestra resolución, dando conformidad a la Sugerencia anteriormente reflejada, de manera que el texto de la pregunta *“¿Cuántas veces puedo tomarla?”*, quedará redactado como sigue:

“No hay un número máximo. Podrías usarla cada vez que te hiciera falta, pero teniendo en cuenta que la administración reiterada dentro de un ciclo menstrual está desaconsejada debido a la posibilidad de alteraciones en el ciclo. La anticoncepción de urgencia es un método de uso ocasional. En ningún caso debe sustituir a un método contraceptivo convencional”.

2. 7. Bienestar Social.

Al conjunto de factores que contribuyen a la calidad de vida de las personas, suele denominarse bienestar social. Aunque este término puede tener amplios significados que pueden ir desde lo filosófico a lo político, económico, cultural etc., para parte de la doctrina este término implica la idea de que los gobiernos tienen la obligación de proveer a las necesidades básicas de la ciudadanía para su bienestar humano, especialmente de las personas menos afortunadas, con cargo a los fondos públicos y mediante los

correspondientes sistemas de protección, apareciendo así las denominadas políticas sociales.

Pues bien, las mujeres, por el hecho de pertenecer a esta condición de género, por el papel tradicional que han tenido en la sociedad, sufren en muchos de los ámbitos en los que se desarrolla la vida humana, una situación de desigualdad material respecto a los hombres, lo cual incide en su bienestar social, calidad y condiciones de vida, por ello, pueden encontrarse más cerca de la dependencia económica y la pobreza. Esta posibilidad provoca mayores riesgos de explotación, abuso y malos tratos, sobre todo, cuando se suman otros elementos de discriminación como son la discapacidad, la carencia de recursos económicos y de empleo o empleo estable, ser mujer mayor, migrante o encontrarse en situación o en riesgo de exclusión, o de especial vulnerabilidad.

También ser mujer, con hijos e hijas a cargo, que devienen de situaciones de rupturas familiares y sin recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus familias, como son la alimentación, el vestido, la vivienda etc, sitúa a las mismas en una situación de especial vulnerabilidad, cuando no de verdadera exclusión social.

Como cada año, se han recibido en esta defensoría bastantes quejas de mujeres que constituyen familias monomarentales, que acuden a nosotros con una demanda desesperada de ayuda para intentar solucionar sus dramáticas situaciones por encontrarse en la mayor precariedad económica y social.

Así, a través del resumen de hechos de alguna de las muchas quejas recibidas exponiendo todo tipo de situaciones de precariedad, podemos ver la desesperada situación que en materia social y económica, se encuentran muchas de las mujeres que acuden a esta Defensoría en demanda de ayuda.

- **queja 12/631**, en la que la interesada, una joven de 23 años, nos decía que a causa de un conflicto vecinal, que estaba valorándose judicialmente, tuvo que dejar la vivienda que compartía con su madre, pero que en el convenio de divorcio de sus padres quedó para ella, hasta que fuera económicamente independiente o hasta los 32 años, siempre que estuviera realizando estudios. Añadía que igualmente su padre se obligaba a pasarle 300 euros en concepto de alimentos y que dicha obligación cesaría cuando fuera autosuficiente económicamente o cuando abandonara por los motivos que fuera la vivienda en cuestión.

Refería que con el dinero de la pensión de alimentos había alquilado una infravivienda, con lo que no tenían para comer, pues su madre, mujer maltratada en las dos relaciones sentimentales que había mantenido, se encontraba psicológicamente muy mal y no podía trabajar, temiéndose que su padre dejase de pasarle la pensión pues no estaba estudiando o la dejase sin la casa, ya que por miedo a los vecinos, la había abandonado.

Finalmente terminaba diciendo que su madre solicitó el salario social y el reconocimiento de su situación de dependencia, sin que a la fecha de su queja, tuvieran noticias al respecto.

-**queja 12/642**, la interesada nos trasladaba que se le concedió con carácter trimestral y para atender las necesidades básicas de su hija menor una ayuda económico familiar de 281 euros y que solicitó de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Sevilla su inclusión en el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía (Decreto 2/1999, de 12 de Enero) y en la documentación que al respecto nos aportaba se consignaba

de urgencia su tramitación. Termina diciendo que a la fecha no había cobrado nada todavía, razón por la que solicita la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz, pues se encontraba desempleada y a la espera de que la llamasen de alguno de los cursos de empleo que tenía realizados .

- **queja 12/2101**, en esta ocasión nuestra interlocutora nos decía que en su día sufrió un proceso oncológico por lo que tuvo que serle extirpado el estómago y que le había venido desestimada la reclamación previa a la vía judicial, por su disconformidad con el grado de discapacidad del 46% que tiene reconocido.

Añadía que como único ingreso sólo contaba con 127,80 euros al mes que su ex marido le pasaba en concepto de pensión compensatoria, siéndole imposible costear sus gastos básicos así como la medicación y unos batidos que le eran muy necesarios, al no poder digerir los alimentos. Finalmente, exponía que había acudido al Centro de Valoración y Orientación y a su oficina del Servicio Andaluz de Empleo y le habían indicado que no podían ayudarle económicamente, razón por la que acudía a esa Institución.

- **queja 12/2969**, en la que su promotora nos contaba que era viuda sin derecho a pensión y viviendo con el menor de sus hijos, ya mayor de edad, encontrándose ambos desempleados, sin obtener por tanto ingreso alguno. Refería que no comprendía como a los bancos se le da tanto dinero, y sin embargo a las personas como ella, una simple mujer que lucha cada día, nadie le ayudaba, así que tenía pendientes varios recibos de luz, debía en varias tiendas y Cáritas y Cruz Roja les ayudaban para comer, por eso pedían que se les ayudase para encontrar empleo para los dos y ayuda económica para poder salir adelante.

En todas estas quejas, tras solicitar informe a las distintas administraciones implicadas, normalmente, los Servicios Sociales Comunitarios del lugar de residencia y tras analizar las distintas ayudas y prestaciones sociales concedidas o en tramitación, dimos por concluidas nuestras actuaciones en vías de solución, al comprobar que estaban recibiendo la ayuda necesaria

Tenemos otro grupo de quejas presentadas por mujeres, en las que se nos manifiesta como necesidad principal la de acceder a una vivienda en régimen de alquiler, en una cuantía que puedan pagar acorde con sus exiguos ingresos. En muchos de estos casos, su única posibilidad para satisfacer este derecho es a través de las viviendas de promoción pública.

Ejemplo de estas situaciones tan difíciles en las que se encuentran las mujeres solas con cargas familiares, en materia de vivienda y con gran precariedad económica y social lo tenemos en la **queja 11/5818**, en la que la interesada nos decía que en Noviembre de 2010 y contando su hijo con dos meses de edad planteó su situación de falta de vivienda ante el anterior Alcalde de Puerto Real (Cádiz), facilitándole éste los datos de una vivienda que se encontraba vacía, siendo igualmente informada de que algunos drogodependientes accedían a la vivienda escalando por las ventanas y de que las anteriores mujeres a las que allí había enviado, terminaban rodando por las escaleras, por lo que le aconsejaba que extremara su seguridad.

Asimismo, nos exponía que obtuvo del mismo y de los Servicios Sociales mucha ayuda, pues pudo empadronarse en la vivienda en cuestión, en la que al final se instaló y en la que le lograron contratar el suministro de agua, se le facilitó el cincuenta por ciento de los gastos por la actualización y revisión de la instalación eléctrica, haciéndose efectivo todo ello a principios del año 2011, aunque finalmente no pudo obtener el suministro eléctrico

porque faltaba por llegar un documento de la Junta de Andalucía, según le indicaron, pero que no se preocupase porque estaban en ello.

Pues bien, parece ser que a finales de ese año, se personó en la Junta al objeto de que le facilitaran un documento provisional que le posibilitase el enganche de luz, pues hasta esa fecha una vecina le estaba calentando los biberones de su hijo y es entonces cuando tiene conocimiento de que tenía incoado un procedimiento de desahucio y que la gestión de la vivienda desde 2009 era ya de la Junta de Andalucía.

Finalmente, solicitaba nuestra ayuda, pues las alegaciones que había formulado al inicio del expediente de desahucio (el relato de todo lo anterior con su correspondiente documentación) no se las iban a considerar.

Una vez obtenida toda la información tanto del Ayuntamiento como de EPSA, pudimos saber que la vivienda que ocupaba, fue objeto de un convenio de ejecución y gestión suscrito el 15 de Junio de 1993 entre el Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) y la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes, convenio que quedó resuelto el 26 de Junio de 2009, fecha a partir de la cual EPSA asumió su gestión.

A partir de esa fecha de resolución del convenio de ejecución y gestión, en algunas de las visitas a la promoción a la que la vivienda pertenece, comprobaron que ésta se encontraba desocupada por su adjudicataria en arrendamiento, adjudicación realizada en Mayo de 1997, y que con el fin de conocer el motivo de su no ocupación, contactaron con el Ayuntamiento, el cual el 30 de Junio de 2011 les envió la renuncia a la misma, efectuada por la arrendataria en Julio de 2003, renuncia que fue aceptada por EPSA con fecha 27 de Noviembre de 2011, declarando así resuelto ese contrato de alquiler.

Entretanto, realizada nueva visita de inspección a la vivienda para comprobar su estado de conservación y antes de solicitar al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) una nueva propuesta de adjudicación a una familia con necesidad de vivienda y en riesgo de exclusión social, se constató que la misma estaba habitada por doña y entendiendo que la había ocupado sin título ni consentimiento, con fecha 24 de Noviembre de 2011 inició expediente administrativo de desahucio, actualmente en tramitación.

En base a los referidos antecedentes, le realizamos a las Administraciones actuantes una serie de consideraciones, entre ellas, decíamos que a tenor de la normativa aplicable, se deducía la plena adecuación a derecho de la decisión adoptada por la Empresa Pública del Suelo de Andalucía de iniciar el expediente de desahucio.

Pese a ello, de los anteriores antecedentes fácticos se desprendía que existían también indicios de consentimiento para permanecer en la misma, atendiendo a la apariencia de legalidad y en la confianza en una adecuada coordinación entre las administraciones públicas.

Por otra parte, veíamos que no se entendían las razones por las que esta vivienda de protección pública había permanecido desocupada, o como espacio para drogodependientes, durante el tiempo transcurrido entre la renuncia del último inquilino en Julio de 2003 y la tramitación del expediente de desahucio contra la interesada en esta queja en Noviembre de 2011.

Esta pasividad administrativa, tanto del Ayuntamiento (desde la renuncia del último inquilino en Julio de 2003 hasta Junio de 2009, fecha de la resolución del convenio de ejecución y gestión) como de la propia Junta a través de EPSA (desde Junio de 2009 en que asume su gestión única hasta la fecha de inicio del expediente de desahucio en

Noviembre del 2011) suponía el incumplimiento de los principios básicos por lo que se rige la actividad de la Administración Pública, principios de eficiencia, eficacia, objetividad y coordinación, previstos en el artículo 103 de la Constitución Española.

La autorización municipal concedida a la interesada dio a la situación una apariencia de legalidad que amparaba la ocupación de la vivienda. De ahí que ocupara la misma en la creencia de que actuaba conforme a derecho y por su situación de urgencia, aunque mas adelante se tramitaría la adjudicación y la firma del contrato.

Por tanto el principio de confianza legítima y el principio de buena fe que deben presidir todas las actuaciones de las administraciones públicas según lo previsto en el art .3 de la ley 30/1992, de 20 de Noviembre de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, así como la seguridad jurídica que se produjeron en la interesada, ya que entendía se actuaba con sometimiento a la Ley y al Derecho, fue resultado directo de la actuación municipal.

Esta aparente descoordinación entre EPSA/Consejería de Fomento y Vivienda y el Ayuntamiento durante el tiempo que la vivienda había estado desocupada desde que se produjo la renuncia de su último inquilino, amén de ir contra los principios de eficacia, eficiencia y de servicio a los ciudadanos que deben regir el actuar de la Administraciones Públicas, previstos igualmente en el artículo 3 de la Ley 5/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, incidía plenamente en el de la irrenunciabilidad de sus competencias, dando lugar además a un posible nacimiento de responsabilidad de la Administración, en este caso del Ayuntamiento, ya que a lo que se supone era un funcionamiento normal del Ayuntamiento, concediendo autorización para la ocupación, podía seguir un desahucio y un lanzamiento.

Asimismo, entendimos que la consecuencia natural de la conclusión del expediente, es decir el quedarse la vivienda libre y sin ocupar, no dejaba de serle a la interesada en este caso notoriamente perjudicial, ya que teniendo en cuenta el buen estado de conservación que gracias a su intervención la vivienda ahora presentaba, se produciría una segura e inmediata nueva ocupación por otra familia, provocando a su vez otra nueva intervención de la autoridad competente en esta materia.

Por todo lo anterior, procedimos trasladar al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) y a la Gerencia Provincial de EPSA en Cádiz, **Resolución** consistente en

“Recomendación: para que la Gerencia Provincial de EPSA en Cádiz y el Ayuntamiento de Puerto Real concierten una reunión de trabajo y coordinen el ejercicio de sus competencias con objeto de estudiar todas las posibilidades para que esta familia monoparental pueda ser propuesta como adjudicataria de la vivienda de promoción pública en cuestión, evitando la ejecución de trámites que ocasionen la pérdida de su posesión por parte de la interesada o por parte de EPSA”

Recientemente nos han llegado las preceptivas respuestas de las administraciones implicadas, estando en la actualidad pendientes de valoración.

En la **queja 12/3112**, la interesada nos decía que era marroquí viviendo en nuestro país desde hacía siete años y que en Junio de 2009 obtuvo sentencia de divorcio del que fuera su marido, en el Juzgado de Violencia contra la mujer, núm. 1 de Granada, teniendo a su solo cargo dos hijas, pues su ex marido y progenitor de éstas, menores de edad, se encontraba en paradero desconocido, sin llegarles a pasar nunca las pensiones de alimentos ni ningún otro tipo de ayuda económica.

Continuaba diciendo que desde que llegó aquí había estado trabajando siempre pero desde Marzo de 2010 carecía de trabajo fijo, realizando empleos en precarias condiciones como mucho, limpiadora en horas sueltas, sin cotizar a la Seguridad Social y sin contar por tanto con derecho a ninguna prestación económica, de manera que no alcanzaba para cubrir las necesidades básicas suyas y de sus hijas, ni tampoco el alquiler, así que tras obtener judicialmente varios retrasos en el lanzamiento, a finales de mes tenía fijada orden de desahucio.

Finalmente indicaba que en Mayo de este año solicitó en el Ayuntamiento de Granada una vivienda protegida y a éste último respecto solicitaba la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz .

Recibido los correspondientes informes, tanto de los Servicios Sociales Comunitarios como de la Empresa Municipal EMUVYSSA diciéndonos que se la iba a citar por edictos al desconocer donde residía ahora, con objeto de informarle de la documentación complementaria que debía entregar para poder hacer efectiva su solicitud de inscripción en el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida de Granada y que no obstante, en su caso, se le podría autorizar la excepción a la obligación de figurar inscrita en el mismo, y una vez autorizada dicha excepción y a través de los Servicios Sociales Comunitarios, se la pudiera ayudar a conseguir una vivienda acorde con sus circunstancias, concluimos nuestras actuaciones por encontrarse el caso en vías de solución.

Asimismo, el Área de Urbanismo, Obras Públicas, Vivienda, Transporte y Telecomunicaciones de esta Defensoría, ha tenido ocasión de tramitar bastantes quejas sobre la necesidad de vivienda de las mujeres que acuden a nosotros. Del resumen de sus actuaciones damos cuenta a continuación.

Dentro de las quejas asignadas al Área de Obras Públicas y Transportes, llama la atención un dato que pone de relieve hasta qué punto la mujer continua teniendo un protagonismo en el ámbito de la familia y el hogar. En este Área se han presentado, en el año 2012, 1.019 quejas, de las que hemos podido conocer el sexo del firmante en 903 de ellas (los otros 116 se refieren, por ejemplo, a quejas que abrimos de oficio o las que son presentadas por asociaciones, colectivos, foros ciudadanos, etc.); de estas, en el 58,69 % el primer firmante era un hombre, mientras que en el 41,30 % del total el primer firmante era una mujer (373 quejas).

De acuerdo con esta información, el hombre acude con más frecuencia a esta Institución para demandar la protección de sus derechos en relación con los mencionados ámbitos materiales. Los datos nos arrojan la información de que ya sea por el papel que, tradicionalmente, ha tenido el hombre por motivos profesionales, de formación y/o, en definitiva, por su rol familiar y social, los hombres acuden con más frecuencia a la Institución que la mujer en relación con las materias que se tratan en el Área.

Sin embargo, cuando observamos la información que nos arrojan las quejas relacionadas con la vivienda, los datos cambian de manera sustancial y aquí la mujer se dirige, con bastante más frecuencia que el hombre, para solicitar el amparo para la unidad familiar de un techo digno:

	HOMBRES	% (1)	MUJERES	% (1)	SIN DETERM.	TOTAL
Obras Públicas	27	56,25	21	43,75	10	58
Telecomunicaciones	115	67,65	55	32,35	14	184
Transportes	131	67,53	63	32,47	24	218
Urbanismo	93	73,23	34	26,77	14	141
Vivienda	166	44,15	210	55,85	55	431
TOTAL	532		383		117	1.032

Fuente: Elaboración propia. Defensor del Pueblo Andaluz

(1) Proporción de firmantes descontadas, del número total de quejas (columna TOTAL), las quejas en las que no figura el sexo del firmante (columna SIN DETERM.)

Sin duda alguna, junto al mencionado papel de la mujer y relacionado con el mismo, es también frecuente que, por motivos por todos conocidos, las familias monoparentales y en los casos de separación y divorcio, en la inmensa mayoría de los casos los menores están, o quedan, a cargo de la mujer y es ésta la que siente toda la responsabilidad para mantener el hogar. Así, en lo que concierne a este derecho, cada vez se vienen recibiendo más quejas en las que la compareciente describe la situación de precariedad en la que se encuentra la familia.

En bastantes quejas recibidas, la reclamante nos decía que había solicitado una ayuda al alquiler, tal y como ocurrió en la **queja 12/150**, **queja 12/3025** o **queja 12/3245**, en la que, para afrontar la cuota mensual desde unos recursos escasos, en la confianza de que la misma se iba a tramitar con la agilidad mínima que permitiera cumplir el objetivo para el que han sido contempladas estas ayudas.

Sin embargo, tal y como ha ocurrido otros años, vemos que cientos y cientos de posibles beneficiarios de las ayudas públicas que habían alquilado la vivienda con esa confianza, se encuentran en una situación límite porque la ayuda no acaba de llegar.

Es no pocas ocasiones, se trata de mujeres con unos recursos extraordinariamente escasos que tienen que afrontar por ellas mismas todos los gastos del hogar, atender a sus hijos, en la mayoría de los casos menores, por lo que las disfuncionalidades en la tramitación de estas ayudas las dejan en una situación límite. El hecho de que no exista irregularidad, desde un punto de vista formal, ya que si la consignación presupuestaria se ha agotado es lógico que no se puedan abonar estas ayudas, salvo que las nuevas remesas que se generen se destinen, porque así se haya establecido, a abonar solicitudes que no pueden ser atendidas por falta de disponibilidad presupuestaria, y así se establece en la norma para que no haya dudas sobre el destino de esos nuevos fondos.

Ahora bien, es muy necesario que la información que se facilite a las personas interesadas en estas circunstancias se les advierta con claridad que el hecho de que reúnan los requisitos exigibles para ser destinatarias de estas ayudas no supone que finalmente vayan a ser beneficiarias de las mismas, al estar sometidas al límite de la consignación presupuestaria que se establezca.

Al mismo tiempo se les debe informar del plazo aproximado a partir del cual se pueden recibir las ayudas a fin de que las personas solicitantes puedan tomar sus decisiones de acceso a una vivienda conociendo, de antemano, las incidencias que pueden tener lugar en el procedimiento de gestión de estas ayudas.

Por todo ello, en estos supuestos lo único que nos queda es enviar un escrito en el que comunicamos que el hecho de que la concesión y, en su caso, el abono de esta ayuda esté sujeta a las disponibilidades presupuestarias, no constituye, en sí mismo, una irregularidad administrativa, precisamente porque así fue establecido en la normativa reguladora de la ayuda, tanto en el vigente Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, como en su orden de desarrollo.

Ello no obstante, lo que sí constituye una irregularidad administrativa susceptible de ser supervisada por esta Institución, son los injustificados retrasos que, como

consecuencia de la falta de disponibilidad presupuestaria y de una gestión ineficaz en la tramitación de los expedientes, vienen padeciendo las personas interesadas en las ayudas. Y, en el mismo sentido, la inactividad administrativa y la falta de información a las personas interesadas.

A nuestro juicio, la ausencia de fondos presupuestarios para resolver y, en su caso, abonar estas ayudas, no puede convertirse en el argumento que permita tener paralizados o suspendidos, más allá de un tiempo prudencial, los expedientes de ayuda, dejando a las personas interesadas en una situación de incertidumbre, desconocimiento e inseguridad, sin que sepan si van a recibir o no la ayuda, sabiendo que sí cumplen los requisitos. Por este motivo, esta Institución abrió de oficio la **queja 12/1566**, que, a la fecha de cierre del presente Informe Anual aún sigue abierta.

En otros casos, la mujer se dirige a nosotros para denunciar la precariedad de la vivienda en la que reside la unidad familiar y las consecuencias que, para todos sus miembros y, singularmente, para los menores, posee el carácter de infravivienda del inmueble y, a veces, los efectos negativos que, para el desarrollo del menor, tiene el entorno. Así, en el caso de la **queja 12/223**, la interesada, de 55 años y un 69 por 100 de grado de discapacidad, nos exponía su compleja y delicada situación personal, pues fue víctima de violencia de género, sufría distintas dolencias y patologías de tipo crónico y hacía tres años que fue desahuciada de la vivienda que constituía su domicilio, en régimen de alquiler, debido a los impagos de la renta mensual por sus muy escasos recursos económicos. Acreditaba, en aquellos momentos, una pensión no contributiva por invalidez de 347,60 euros mensuales.

Todas estas circunstancias derivaron en su momento en una situación de riesgo y emergencia que fue adecuadamente valorada por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Sevilla y que dio lugar a que se le cediera una vivienda del parque social destinada a casos de emergencia, concretamente la vivienda perteneciente al patrimonio municipal, con una renta mensual de 19,16 euros más gastos de suministros y consumos. El contrato de arrendamiento fue suscrito con fecha de 24 de Julio de 2009.

Con tales antecedentes, el motivo por el que la interesada acudía a esta Institución y solicitaba nuestra colaboración, era el precario estado en el que se encontraba la vivienda y que repercutía negativamente en sus condiciones de habitabilidad. Según aseguraba la interesada, la vivienda presentaba importantes y excesivas humedades en todas sus dependencias e, incluso, había notado un importante incremento en el consumo de agua. Nos comentaba incluso que un fontanero había visitado la vivienda y atribuía a la instalación las deficiencias en su funcionamiento. En cualquier caso, con independencia de las causas que generaron estas precarias condiciones en la vivienda, lo cierto era que afectaban enormemente al estado de salud de su inquilina, a la que los médicos habían desaconsejado, por sus dolencias, ambientes húmedos.

Por todo ello, la interesada venía solicitando del Ayuntamiento de Sevilla que realizara las reparaciones necesarias en la vivienda, o bien que le adjudicara otra del parque social para casos de emergencia, que tuviera mejores condiciones de habitabilidad y que no presentara estas humedades, tan perjudiciales para su salud; pero hasta el día en que presentó su queja en esta Institución no había logrado que los técnicos municipales realizaran una visita de inspección para poder valorar la situación de la vivienda y las posibles soluciones a las humedades, ni tampoco que los Servicios Sociales revisaran su situación y analizaran la problemática que exponía.

La queja la cerramos cuando supimos por el Ayuntamiento, en respuesta a la resolución que le formulamos, que se había planteado la permuta de la vivienda por otra que se iba a realizar en los próximos meses.

En el supuesto de la **queja 12/1230**, en la que la interesada denunciaba que la familia residía en una vivienda con un deficiente estado de conservación, propiedad del Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), que era su domicilio, y que el Ayuntamiento les cedió en su momento de forma provisional, pese a que se había ido dilatando en el tiempo esta cesión. La vivienda no reunía las mínimas condiciones de habitabilidad y estaba, además, ubicada en una zona declarada fuera de ordenación y, posiblemente, afectada por insectos y roedores.

La queja se cerró cuando el Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra nos comunicó que había adoptado las siguientes medidas:

“1.- Reparación inmediata de la instalación eléctrica de la citada vivienda. Antes de 30 días desde la fecha de este escrito.

2.- Adjudicación, con carácter preferencial por urgencia social, de las vacantes de viviendas de promoción pública que pudieran ponerse a disposición de este Ayuntamiento por parte de la Gerencia Provincial de EPSA en cualquier zona donde exista disponibilidad en el municipio de Alcalá de Guadaíra. En la adjudicación se tendrá en cuenta la situación de la familia de la interesada, por si fuera posible adjudicarle una vivienda en las debidas condiciones de habitabilidad y de mayores dimensiones, adecuada al número de miembros que actualmente constituyen la unidad familiar.

3.- En caso de que dicha adjudicación se retrasase, por circunstancias ajenas a la voluntad de este Ayuntamiento, se procedería a la reparación e impermeabilización de la cubierta con humedades por condensación, tras que se produjesen las primeras precipitaciones y pudiese comprobarse de manera efectiva. En cualquier caso, aunque el citado retraso llegara a producirse o a dilatarse en el tiempo, se tendrá en cuenta en todo momento la situación de esta familia para que, tan pronto como lo permitan las circunstancias y se cumplan los requisitos exigidos, pueda serle adjudicada una vivienda de promoción pública del parque residencial de EPSA”.

Por ello, entendimos que se había aceptado nuestra resolución pues, además, se iban a adoptar las medidas necesarias para cumplirla y hacerla efectiva, dando así solución al problema de la interesada, dentro de las posibilidades que permitieran el momento, el estado de la vivienda y, sobre todo, el número de viviendas de promoción pública vacantes en el municipio, por lo que le recomendamos a la interesada que mantuviera sus contactos con el Ayuntamiento.

En el caso de la **queja 12/5195** acudió a la Institución una mujer por la situación agobiante que se le había creado ya que EMVISESA le había comunicado que no se iba a prorrogar el contrato de arrendamiento pese a estar en una situación muy precaria y tener que mantener, ella sola, a sus cuatro hijos menores de edad y, además, su madre. En nuestra petición de informe al Ayuntamiento de Sevilla partíamos de que, efectivamente, habían transcurrido los dos años previstos para la duración del contrato, ya que el alquiler comenzó el 20 de Diciembre de 2010 y la interesada había recibido una comunicación de EMVISESA diciéndole que esta empresa no estaba interesada en continuar la relación de

arrendamiento, por lo que se le requería para que, con fecha 20 de Diciembre de 2012, dejara libre y expedita la vivienda arrendada e hiciera entrega de las llaves.

La interesada manifestaba que, en aquellos momentos, pagaba de mensualidad alguna cantidad adicional para hacer frente a los atrasos de renta que tenía. Además, reconocía que tenía deudas por suministro de agua y de energía eléctrica, pero no podía afrontar estos pagos para estar al día y poder así seguir cumpliendo los requisitos para prorrogar el arrendamiento.

Lógicamente, esta Institución no apreciaba irregularidad alguna en la actuación de EMVISESA, pues a la vista de los hechos expuestos se estaría dando cumplimiento a lo estipulado en cuanto a duración en el contrato de arrendamiento suscrito en fecha 8 de Mayo de 2009. No obstante y siendo conscientes de esta circunstancia, creímos adecuado interesarnos por la situación de esta familia, especialmente por el hecho de que había cuatro menores de edad afectados que pudieran quedar en unas circunstancias comprometidas.

La queja la concluimos comunicando a la interesada que EMVISESA nos había comunicado que, aceptando nuestra Sugerencia, habían solicitado a los Servicios de Emergencia Social del Ayuntamiento un informe de la situación personal y económica de la familia con carácter previo para poder, de forma coordinada con los Servicios de Bienestar Social, lograr una solución a la situación problemática que presentaba el caso. Asimismo, también constaba en el informe de EMVISESA que para lograr una solución satisfactoria a la problemática de la familia era imprescindible que los miembros de la misma se involucraran y colaboraran tanto con EMVISESA como con los Servicios Sociales municipales. También nos recordaban que la unidad familiar podía solicitar una vivienda de promoción pública de segunda adjudicación, gestionadas a través de las Unidades de Trabajo Social.

Singularmente preocupante fue la **queja 12/3223** en la que la interesada nos trasladaba la necesidad importante que tenía de acceder a una vivienda de segunda adjudicación dados los escasos recursos económicos que tenía (sólo percibía una pensión por incapacidad que ascendía a 450,82 euros mensuales). Residía en un piso por el que pagaba mensualmente 323,27 euros, más 25 de comunidad, lo que hacía que le fuera muy difícil subsistir en esta situación, pues lo que le quedaba tras abonar la renta difícilmente alcanzaba para nada, de forma que dependía de la ayuda familiar y pública. Además, era víctima de violencia de género (nos remitía copia de la sentencia).

Debido a su precaria situación, en el año 2008 solicitó formalmente al Ayuntamiento de Málaga (Instituto Municipal de la Vivienda) una vivienda de promoción pública en segunda adjudicación, para lo que se le había requerido diversa documentación, aunque desconocía cuál era la situación real de su solicitud.

Tras dirigirnos al citado Instituto Municipal de la Vivienda de Málaga, éste nos comunicó, tras diversas actuaciones, que *“habiéndose derogado el sistema de adjudicación de viviendas de segunda ocupación por listados de puntuaciones y, habiendo entrado en vigor la Ordenanza por la que se regula la adjudicación de este tipo de viviendas, conforme a la misma en el preceptivo Comité de Selección de familias en situación o riesgo de exclusión social, en reunión de Junio de 2012, se seleccionó a la citada señora proponiéndola para la adjudicación de una vivienda de 1 dormitorio, para lo cual estaría en el puesto 2º. Por todo ello, la situación en estos momentos de la señora es de espera a que queden viviendas vacantes para poder ofrecérselas”*.

De acuerdo con este informe, entendimos que el problema se encontraba en vías de solución, ya que únicamente se estaba a la espera de que hubiera viviendas vacantes que poder adjudicarle una a la interesada, por lo que le sugeríamos a ésta que mantuviera el contacto con el Instituto Municipal de la Vivienda con objeto de conocer las posibilidades de que fueran quedando vacantes viviendas de segunda ocupación de un dormitorio.

En las otras cuestiones que trata esta área, podemos destacar también la **queja 12/742** en la que, entre otras cuestiones, el padre de una joven discapacitada nos exponía los obstáculos que debía afrontar cada día para poder llegar a la parada del autobús en la que lleva a cabo sus estudios con gran voluntad y dedicación. Estos obstáculos se deben a la existencia de importantes barreras en la calle donde reside. Archivamos esta queja tras manifestarnos el Ayuntamiento de Cádiz que no podía atender a la eliminación en este momento de todas las barreras de la calle, sí las ha eliminado parcialmente en un tramo de la misma, ante la necesidad atender a otras necesidades colectivas, existir un itinerario alternativo sin barreras y manifestar que, en todo caso, cuando se actúe en la zona, lógicamente se eliminarán todas barreras existentes.

Así las cosas, aunque cupiera discrepar de los criterios municipales en cuanto a las actuaciones más urgentes, debimos dar por concluida nuestra intervención, dado que se trata de una decisión de carácter técnico y económico que resulta difícilmente cuestionable por nuestra parte.

En la **queja 12/2016**, la reclamante nos informaba que es discapacitada, con una gran dependencia reconocida y que debe usar silla de ruedas para cualquier desplazamiento.

Tras obtener el reconocimiento de su dependencia, manifiesta que empezó a llevar a cabo gestiones ante el Ayuntamiento de su localidad para que se señalizara la prohibición de aparcar vehículos en la puerta de su domicilio, ya que en tales supuestos le resulta imposible entrar o salir del mismo. Accediendo a su petición, indica que se instaló la señalización solicitada.

El problema radica en que conductores desaprensivos siguen aparcando en la puerta de su domicilio y la Policía Local no actúa con la debida eficacia, a juicio de la afectada, para impedirlo y sancionarlo, con los constantes problemas y enfrentamientos que ello le origina.

Por ello, manifiesta que el problema se podría solventar si se autorizara por ese Ayuntamiento la instalación de pivotes u otros elementos semejantes, de forma que se impidan los estacionamientos prohibidos que le afectan de una forma definitiva.

Se descartaba en la respuesta municipal, entre otras consideraciones, la conveniencia de poner pivotes en la zona donde reside la afectada por entender que se crearía un problema de seguridad no asumible por parte municipal y se defiende que la Policía Local sanciona con eficiencia, en la medida de los recursos disponibles, las sanciones que se imponen por aparcar indebidamente en la zona.

Así las cosas, se podía disentir de este posicionamiento municipal, pero se trata de una decisión válidamente adoptada por la Autoridad municipal en el ejercicio de las competencias de ordenación viaria y de tráfico que tiene asignadas. Ello determina que, por más que, como decimos, se pueda discrepar de este criterio, por sí mismo no constituye una irregularidad municipal que permita justificar nuevas gestiones por nuestra parte en torno a este asunto, toda vez que la prohibición de aparcamiento en la zona está vigente y,

en última instancia, son los conductores desaprensivos que aparcen indebidamente a los que resultan atribuibles fundamentalmente los perjuicios y molestias ocasionados a la afectada.

La reclamante de la **queja 12/3847** manifestaba que vivía en una calle peatonal, a la que le arrancaron los barrotes que cortaban el paso a los vehículos, ya hacía años, resultando que ahora estacionan hasta tres vehículos industriales de grandes dimensiones; con lo cual tapan la puerta y las ventanas de su vivienda, dado que en la calle no hay aceras, por lo que se ve encerrada, sin ver la luz del día y sin ventilación.

Añadía que la Policía Local le indicó que haría un estudio del problema, pero han pasado cuatro años y todo sigue igual. Según la afectada, los policías locales vienen, les dicen a los infractores que allí no se puede estacionar y se van, con el resultado de que, al no poner multa ni ningún tipo de sanción, no se molestan ni en mover los vehículos. Y añadía textualmente lo siguiente:

“Cuando he salido de casa para pedir que no taparan la puerta y las ventanas, al final ha acabado en discusión y han llegado a agredirme por lo cual ya he tenido dos juicios de faltas.

El Alcalde dijo que es gente conflictiva y que no quiere enfrentarse a ellos.

Soy una mujer soltera que vivo sola y tengo 41 años, por lo que vivo asustada y temo que me vuelvan a agredir. Son gente de veinte y pocos años y yo me veo mayor para que me peguen cuando quieran y me manden al Hospital.”

Tras solicitar informe al Ayuntamiento, en la respuesta remitida se indicaba que se le contestó a la afectada en el sentido de que, para solucionar el problema de estacionamientos abusivos en la calle donde reside, por parte de la Policía Local no existía inconveniente en que se coloquen unos pivotes a la entrada y salida de la calle, lo que se propuso al Área de Mantenimiento para que decidiera sobre ello.

Nos encontramos a la espera de saber si estos pivotes han sido instalados o lo van a ser en un plazo próximo o, de no ser así, que se nos informe de aquellas otras medidas que se estimen pertinentes para evitar los aparcamientos abusivos que afectan a la reclamante.

Por otra parte, aunque la crisis económica está afectando duramente a toda la población española sin distinción de género o clase social, lo cierto es que las mujeres se nos revelan como uno de los colectivos sociales mas directamente golpeados por las consecuencias de la actual penuria económica.

En este sentido, resulta desgraciadamente habitual que mujeres con importantes cargas familiares se dirijan a esta Institución pidiendo su ayuda para afrontar situaciones de gran necesidad económica agravadas por disputas familiares derivadas de situaciones de separación o divorcio.

Tal es el caso, por ejemplo, de la **queja 12/3267** en la que la interesada, madre separada con 6 hijos y en paro, manifestaba que la compañía eléctrica le reclamaba el pago de unas facturas muy elevadas por importes de más de 300, 500, 700 y 800 euros. Según explicaba, convino con la empresa que pagaría alrededor de 100 euros mensualmente para poder hacer frente a las facturas y consideraba que ya estaba pagada la deuda, pero al

parecer no era así según la empresa. Dichos pagos los hacía mediante giro postal pero no tenía documento que lo acreditara.

Ante la situación creada, la interesada había solicitado el cambio de empresa suministradora pero no se podía llevar a cabo porque era necesaria la autorización del titular de la vivienda (el padre de sus hijos). Una autorización que éste no facilitaba al encontrarse en disputa por la patria potestad de los hijos.

La promotora de la queja tenía una sentencia judicial que le autorizaba a vivir en el domicilio pero este documento no era considerado suficiente por la empresa.

Pese a tratarse de una empresa privada sobre la que, en principio, no tenemos facultades de supervisión, hemos considerado oportuno tratar de mediar para resolver el problema planteado por lo que hemos admitido a trámite la queja y nos hemos dirigido a la empresa suministradora solicitándole una respuesta favorable a la reclamación presentada por la interesada.

Como ya decíamos, en estos tiempos de crisis económica, tampoco son infrecuentes las quejas presentadas por mujeres denunciando los graves perjuicios sufridos como consecuencia del impago de deudas por parte de aquellas personas con las que habían mantenido una relación marital o de convivencia, lo que les había llevado a encontrarse en una situación crítica.

Dentro de este apartado podemos destacar las siguientes quejas:

- **Queja 12/468**, en la que la interesada manifestaba que llevaba más de cuatro años legalmente divorciada y a pesar de ello, la entidad bancaria le estaba reclamando el impago por su exmarido de un préstamo solicitado para un bien del que, según constaba en los acuerdos del divorcio, tenía pleno disfrute y propiedad.

La promotora de la queja consideraba que la entidad Bancaria tenía medios para hacer que su ex pagase el importe requerido, constándole además que el mismo podía hacer frente a esta deuda, por lo que no entendía que se dirigiese la acción cobratoria contra ella.

Tras analizar lo expuesto en el escrito de queja comprobamos que se trataba de una deuda contraída de forma solidaria por ambos cónyuges sin que el acuerdo de divorcio afectase al derecho de la entidad financiera a exigir el cobro a cualquier de ellos, por más que el mismo posibilitase que se pudiera exigir en vía civil al exmarido el reintegro de las cantidades abonadas.

Por tanto, nos dirigimos a la interesada informándole de las posibles vías de actuación para solventar su problema con la entidad financiera.

- **Queja 12/3693**, en la que la interesada, separada y con un hijo (también tenía un segundo hijo de 16 meses con su actual pareja), manifestaba que el padre de su primer hijo no había atendido regularmente la pensión de alimentos impuesta judicialmente (360 euros mensuales), por lo que había tenido que hacer frente con sus escasos recursos al pago de la hipoteca de la vivienda familiar, que constaba a nombre de ambos, a pesar de que era el exmarido el que residía en ella.

Según exponía, cuando finalmente se dictó sentencia divorcio y pudo disponer de la vivienda, se la encontró con múltiples destrozos y con deudas importantes de luz y agua que tuvo que afrontar para evitar el corte del suministro de estos servicios esenciales

Dadas sus dificultades económicas, se encontró imposibilitada de seguir atendiendo con puntualidad el pago de la hipoteca por lo que incurrió en mora y recibió requerimiento de ejecución mediante demanda judicial, reclamándosele una deuda de unos ocho mil euros. Ante la imposibilidad de hacer frente a dicha deuda el procedimiento judicial prosiguió hasta llegar al anuncio de subasta de la vivienda.

Manifestaba la interesada que había intentado llegar a un nuevo acuerdo con el banco, pero éste ya no le daba más opciones. Así las cosas, solicitaba la intervención de esta Institución para no perder la vivienda que tantos sacrificios le había costado, rogando que se solicitase al banco que, al menos, se le permitiese seguir residiendo en la misma en régimen de alquiler.

Teniendo en cuenta las circunstancias personales y económicas de la interesada, y a pesar de nuestras limitaciones competenciales, consideramos oportuno dirigirnos a la entidad financiera a fin de ponerle de manifiesto las citadas circunstancias solicitándole que se tomasen en consideración antes de adoptar alguna decisión en relación con la deuda que la interesada mantenía con ellos, y rogándole que estudiasen posibles fórmulas que permitieran a la interesada evitar el desalojo, bien mediante un acuerdo que le permitiera mantener la propiedad o bien mediante soluciones alternativas como el uso de la vivienda a cambio de un alquiler.

Lamentablemente la entidad financiera no considero oportuno responder a nuestra solicitud, por lo que no nos quedó mas opción que dirigirnos a la interesada para informarle acerca de otros recursos a los que podría acudir en demanda de ayuda, en particular informándole de la reciente creación de las oficinas de atención y asesoramiento que se había puesto en funcionamiento por la Consejería de Fomento y Vivienda en las Delegaciones Territoriales como parte del Programa Andaluz en Defensa de la Vivienda.

- **Queja 12/6669** en la que la persona que se dirigía a esta Institución era una mujer divorciada con 3 hijos menores a su cargo. Manifestaba la interesada que en el acuerdo de divorcio se establecía que su exmarido debía hacerse cargo del pago de la mitad de una deuda contraída por el mismo durante el matrimonio.

Según nos indicaba la promotora de la queja, ella estaba cumpliendo con el pago de su mitad de la deuda, pero su exmarido no, por lo que se había acumulado un pendiente de pago que había llevado a las empresas acreedoras a utilizar los servicios de empresas de cobro de morosos que la estaban sometiendo a continuo acoso.

Del contenido del escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba, lo que limitaba nuestras posibilidades de intervención.

No obstante, nos dirigimos a la interesada para informarle de las posibles vías de actuación que tenía ante su problema, explicándole, en relación con el problema del acoso por las empresas de cobro de morosos mediante reiteradas llamadas telefónicas, que las mismas podrían llegar a revestir carácter de delito (amenazas o coacciones), por lo que le aconsejamos que formulase la oportuna denuncia ante la Fiscalía Provincial detallando

los hechos acontecidos y aportando los elementos de prueba de que dispusiera, a fin de que se instruyeran las correspondientes averiguaciones.

Por otra parte, le indicamos que podría producirse una vulneración de la normativa de protección de datos personales si se pusieran los datos de su situación financiera a disposición de terceros por parte de las empresas de cobros de morosos.

En estos casos, le indicamos que correspondía a la Agencia Española de Protección de Datos la función de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, a los efectos de garantizar el respeto efectivo del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, por lo que debería dirigir su denuncia a tal organismo.

2. 8. Participación

Como ejemplo de queja en la que se plantea la necesidad de una participación igualitaria de mujeres y hombres en los órganos de participación, en este caso, en los centros educativos, en el Informe Anual de 2011, dábamos pormenorizada cuenta de la **queja 10/4385**, en la que la persona interesada, en el escrito dirigido a esta Defensoría, nos decía que era miembro del Consejo Escolar de un Colegio Público de Aracena (Huelva) y que, ya en su día, manifestó en una de las reuniones de dicho órgano que se estaba vulnerando la Ley 12/2007, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía y rogaba que se tomaran las medidas oportunas para solucionarlo. Resultaba que de los ocho representantes de padres/madres en dicho Consejo, 6 eran mujeres y 2 eran hombres, mientras que existía equiparación entre los otros colectivos representados en el órgano educativo.

Tras efectuar Resolución a la Consejería de Educación consistente en **Sugerencia**, en orden a que, dado que la Orden de 7 de Octubre de 2010, por la que se regula el desarrollo de los procesos electorales para la renovación y constitución de los Consejos Escolares de los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a excepción de los centros específicos de educación permanentes de personas adultas, dictada en desarrollo del Decreto 328/2010, de 13 de Julio, omitía toda referencia a la forma en la que se ha de comprobar, en los procesos electorales para la renovación y constitución de los Consejos Escolares de los centros docentes a los que es de aplicación, el cumplimiento del requisito de representación equilibrada hombres mujeres en todos los sectores de la comunidad educativa representados en el mismo.

Es por ello que, no resultaba solo aconsejable sino, más que conveniente, en aras a preservar los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima de la ciudadanía en el actuar de la Administración, que previos los trámites legales que sean procedentes, se regule en la norma que nos ocupa, el procedimiento de comprobación y garantía en el proceso electoral de los representantes de los distintos sectores de la comunidad educativa en el consejo escolar, del cumplimiento del requisito de representación equilibrada hombres mujeres, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 apartado 2 de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Pues bien, la administración educativa, en el amplio y detallado informe que nos envió concluía argumentando, respecto a nuestra Sugerencia, la dificultad que tenía imponer normativamente un procedimiento que garantice la representación equilibrada en los consejos escolares de centro, en los supuestos de designación, cuando sólo puede designarse a una persona como representante y, en los de elección, cuando se trata de

candidaturas individuales, ello por cuanto que no se trata de organizaciones que concurran al procedimiento con una lista cerrada de candidatos, sino de personas que en el ejercicio del derecho que el ordenamiento les reconoce, se postulan como elegibles mediante candidaturas individuales que integran una lista abierta.

No obstante, un tratamiento diferencial, debe tener el supuesto previsto en el artículo. 58.2 del Decreto 328/2010 y 59.2 del Decreto 327/210, es decir, cuando son las asociaciones de madres y padres del alumnado, legalmente constituidas, las que presentan candidaturas diferenciadas, que quedarán identificadas en la correspondiente papeleta de voto en la forma que se determine por la Junta Electoral, por cuanto, en este caso, sería de aplicación el artículo 19.2 b) de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre:..."b) *Cada una de las instituciones, organizaciones y entidades que designen o propongan representantes deberán tener en cuenta la composición de género que permita la representación equilibrada*"

En vista de la respuesta recibida, de la que también dimos cuenta en su día, hemos entendido que no fue aceptada la Sugerencia formulada, aún cuando se nos dio la debida argumentación legal para no poder llevar a cabo el cumplimiento de la misma, por lo que no pudimos sino proceder a la inclusión de esta queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía conforme a lo previsto en el artículo 29.1 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andalúz, al no haber obtenido una colaboradora por parte de la Administración.

A este respecto, comunicamos a la citada Administración que comprendíamos las dificultades que se nos trasladaban para poder regular la representación equilibrada hombre mujer en los supuestos de designación, cuando sólo puede designarse a una persona como representante y, en los de elección, cuando se trata de candidaturas individuales.

No obstante, si sólo nos atenemos al único supuesto en el que se puede controlar dicho equilibrio, en los casos de elección de la representación de los padre/madres elegibles que consten en las candidaturas cerradas presentas por las asociaciones de padres y madres del alumnado legalmente constituidas, consideramos que si no se desarrolla normativamente el procedimiento para garantizar la representación equilibrada que nos ocupa, si no se lleva a cabo el seguimiento del cumplimiento de la normativa de aplicación a este respecto y no se llevan a cabo las labores de sensibilización, promoción, fomento e impulso de la igualdad con dicha finalidad, el mandato básico de "...*promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y gobierno de los centros docentes*", contenido en el artículo 24.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de hombre y mujeres y lo previsto en dicho sentido en la Ley 12/2007, de 26 de Noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, quedarían reducidas a meras declaraciones de intenciones.

Aunque la presencia de mujeres en los órganos democráticos de gobierno y representación a nivel local hace ya tiempo que afortunadamente dejó de ser noticia para convertirse en una realidad cotidiana, eso no quiere decir que la condición de mujer haya dejado por completo de ser un inconveniente para ejercer con total plenitud los derechos políticos que le corresponden.

Es por ello, que cuando se adoptan iniciativas tendentes a dar facilidades a las mujeres para ejercer sus derechos de representación política esta Institución las valore muy positivamente y lamente cualquier incidencia que pueda venir a entorpecer el éxito de la misma.

En este sentido, nos parece interesante traer a colación el caso analizado en la **queja 12/4229**, promovida por una concejal integrante de una corporación municipal que nos contaba que debido a su estado -embarazada y próxima a la fecha de parto- y teniendo en cuenta la lejanía de su lugar de residencia respecto del Ayuntamiento donde ejercía su labor, había solicitado permiso para asistir a las sesiones de los órganos colegiados de los que formaba parte mediante teleconferencia, siendo aceptada su petición por parte de los regidores municipales –en una decisión digna de encomio- sin que se le hubiese formulado ningún reparo a tal forma de intervención y participación.

No obstante, la reclamante discrepaba –y de ahí venía su queja- con la decisión de la alcaldía de no hacerle efectivo el importe de las cantidades establecidas en acuerdo municipal por asistencia a las sesiones de los órganos de participación y de control político administrativo.

Tras analizar lo expuesto en la queja, nos dirigimos a la interesada solicitándole que nos aportara copia de las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento y de las respuestas que, en su caso hubiera recibido, sin obtener ninguna contestación por parte de la promotora de la queja lo que nos impidió continuar con la tramitación del expediente.

2. 9. Violencia de Género.

2. 9. 1. Ayudas Sociales y Económicas a las Víctimas.

La recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus descendientes requiere de una serie de acciones que garantice a las mismas, condiciones de vida dignas, es por ello que las medidas establecidas tanto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de Diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y en la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, en materia socioeconomía y de vivienda, así como de empleo, constituyen, hoy por hoy, a tenor de las quejas que se presentan en esta Defensoría, elementos esenciales de empoderamiento de estas mujeres para que puedan llevar las riendas de su propia vida y las de sus familias.

Es incuestionable que, aún cuando la violencia de género, golpea con la misma fuerza a mujeres de toda clase y condición, las que se encuentran en una desfavorable situación inicial de partida, por carecer de recursos económicos, de empleos estables y bien remunerados, de vivienda etc, tienen más difícil su total recuperación. Si a ello se añaden otros factores como es ser mujeres mayores o tener una discapacidad, nos encontramos en que se pueden encontrar en una mayor situación de vulnerabilidad.

Así, como cada año, hemos seguido recibiendo quejas de mujeres que son o han sido víctimas de violencia de género, que no disponen ni de recursos económicos básicos para satisfacer las necesidades esenciales de sus familias ni de ellas mismas, o de una vivienda digna, lo que las hace subsistir muchas veces, exclusivamente del apoyo otorgado por red familiar y/o de las ayudas públicas.

Como ejemplo de todas estas situaciones, traemos a colación algunas quejas tramitadas este año, que resumimos a continuación.

- **queja12/594**, en esta la interesada nos exponía que era separada y en su día, abandona por el progenitor de su cinco hijos a los que tuvo que criar sola. Al parecer su ex marido, con varias discapacidades, quería ahora que lo atendiera; refería que había sido agredida por éste y que llevaba cinco meses encerrada en su domicilio y aunque llamaba a

la Guardia Civil porque aparecían desconocidos llamando a su puerta, nadie la ayudaba, razón por la que quería entrar en una residencia.

Añadía también que su solicitud (entendimos que de la Ley de Dependencia), la echó hace dos años y le indicaban que se la había perdido, con lo que tenía que empezar de nuevo su tramitación. Finalmente exponía que ni sus hijos ni nadie quieren saber de ella, razón por la que solicitaba nuestra ayuda.

Recibido escrito informativo de los Servicios Sociales de la Diputación de Almería comprensivo de todas las actuaciones que se habían ido desarrollando con la afectada, se desprendía que a la misma se le había gestionado el servicio de teleasistencia, que no usaba, se le ha solicitado la valoración de la Ley de Dependencia y al no concedérsele grado alguno, se le gestionó el servicio de ayuda a domicilio. Igualmente se le gestionó plaza privada para unidad de estancia diurna, a la que renunció ya que lo que quería era que alguien la acompañara por las noches, dados sus constantes miedos y sentimiento de ansiedad.

Continuaba diciendo el informe que se le solicitó una segunda revisión de grado de la Ley de Dependencia que se le inadmitió al considerarse que carecía de fundamento. Así las cosas, nos indicaban finalmente que, acompañado de informe psiquiátrico, se le había vuelto a solicitar nueva valoración de grado y nivel de dependencia dada la urgencia y gravedad del caso y hasta que se resolviera este último expediente, habían girado varias visitas domiciliarias, se habían coordinado con la auxiliar de la ayuda a domicilio, con la coordinadora de la empresa adjudicataria de este servicio. con el centro de salud, así como en contacto continuo con sus hijos e hijas y, a demanda expresa de la interesada, éstos solicitaban el ingreso en residencia de mayores, que se le tramitaba en residencia de mayores privada, cuyo ingreso estaba previsto para fechas muy próximas.

En consecuencia al encontrarse el asunto en vías de solución, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

En la **queja 12/870**, su promotora nos decía que era mujer maltratada, con obesidad, diabética y teniendo a su cargo un hijo de seis años. Añadía que Fiscalía de Menores ya le quitó a su hija de once años y que ahora le exigían casa y trabajo pues si no, la situación volverá a repetirse con su hijo menor.

Continuaba diciendo que llevaba tres años en espera de divorcio y que en Marzo sería el juicio por los malos tratos; que se le acababa de agotar la ayuda que como mujer maltratada había venido cobrando y finalmente, que se dirigía a esta Institución, solicitando ayuda, pues nadie quería hacerlo, para encontrar empleo y vivienda.

Recibido informe de la Diputación Provincial de Málaga exponiendo que a la interesada se le estaba tramitando la prestación económica derivada del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad en Andalucía, y que se ha valorado la propuesta de ayuda económica familiar para favorecer la integración del menor en el contexto socio familiar, consideramos también que la situación precariedad económica de esta mujer, tenía visos de mejorar con estas intervenciones.

Finalmente, en el la **queja 11/2988** la interesada nos decía: *“Soy una madre de tres hijos de 16, 11 y 8 años, vivo en un piso de alquiler y pago 500 euros mas luz y agua. Mi hijo de 11 años y yo sufrimos malos tratos quedándole por ello a mi niño un 33 % de minusvalía, solo pido que me ayuden para que me concedan un piso de EMVISESA en San Jerónimo, pues no entiendo como quedan todavía pisos vacíos y que podamos vivir todos*

juntos en él, no como ahora que mi hija la mayor tiene que estar viviendo con su abuela y no conmigo, solo pido una vivienda mas barata”.

Pudimos comprobar por la documentación que nos remitió que le fue aprobada su solicitud de inscripción en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Sevilla en alquiler y/o con opción a compra, optando al cupo de Jóvenes menores de 35 años y Víctimas de Violencia de Género.

Sin embargo nos quedaba la duda de si, en su caso, se le estaba teniendo en cuenta su verdadera situación, al no poder no aplicársele otras opciones que posiblemente, y en el momento de la solicitud, no había tenido oportunidad de consignar, como era la opción por familia numerosa y por tener un miembro de su unidad familiar con una minusvalía del 33%.

A la vista de la situación de disgregación de los miembros de la unidad familiar de la interesada, teniendo en cuenta que su hija mayor era menor de edad y de la necesidad de vivienda que tenía, y aún no apreciándose irregularidad por parte de dicha Empresa pública, estimamos oportuno admitir a trámite la queja y, en consecuencia, solicitar informe sobre si le constaban a la misma las especiales circunstancias de la compareciente en cuanto a la necesidad de acceder a una vivienda protegida por la Administración que manifestaba tener, teniendo en cuenta sus circunstancias familiares y económicas.

Efectivamente, pudimos comprobar que era necesario que se personase en las Oficinas del Registro de Demandantes para comunicar todas sus circunstancias y actualizar sus datos, en concreto las de constituir familia numerosa y tener un miembro con discapacidad reconocida del 33%.

Por otra parte, también se nos informó de que la misma había participado en los sorteos de varias promociones de viviendas protegidas en alquiler sin haber resultado agraciada; ni siquiera por el Cupo especial existente para las víctimas de violencia de género; no obstante, se nos comunicaba que se iba a efectuar la selección, al menos, para otras cinco promociones.

Ante ello, no pudimos sino informar de todo ello a la interesada, orientándola a la permanencia en contacto con su Unidad de Trabajo Social, a fin de que la orientaran y, en su caso, le tramitaran la documentación como demandante también de vivienda de promoción pública de segunda ocupación.

2. 9. 2. Tutela judicial y protección personal de las víctimas.

Como adelantábamos en la Introducción de este capítulo, como cada año, hemos incoado queja de oficio, en varios de los casos de violencia de género, con resultado de muerte en Andalucía, por cuanto que estos luctuosos hechos atañen a la defensa del derecho fundamental por excelencia, como es el derecho a la vida, con la finalidad de llevar acabo la correspondiente investigación a fin de ver si, en estos caos, 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, se había cumplido.

De las cinco quejas de oficio abiertas, de ellas, sólo una se encuentra en fase de investigación, al haberse producido los luctuosos hechos en el último trimestre .del año 2012.

La mayoría de ellas, las hemos cerrado una vez que hemos conocido los informes emitidos por el Ayuntamiento del municipio en el que residía la víctima y por la Dirección General de Violencia de Género de la entonces Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, actualmente adscrita a la Consejería de Justicia e interior.

En cuatro de los cinco casos, del último aún no tenemos la información requerida, se ha constatado que no había denuncias previas de malos tratos por parte de las mujeres contra sus presuntos agresores; solo consta que en un caso se había acudido a solicitar ayuda al Centro de la Mujer del Municipio, desde el que se estaba asesorando a la víctima en el proceso civil de liquidación de la sociedad legal de gananciales, ya que también este era el único caso en el que la pareja se encontraba divorciada de mutuo acuerdo, habiéndose atribuido el uso de la vivienda familiar con carácter alterno, a ambos exconyuges. Esta mujer sí había manifestado su miedo y que debido al mismo no quiso emprender acciones penales.

En los casos de los que tenemos información, la administración de la Junta de Andalucía, se ha personado como acusación particular en los procesos penales contra los presuntos agresores, en virtud del artículo 38 de la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.

De entre las quejas tramitadas, queremos destacar, la **queja 12/1971**, abierta de oficio, tras la muerte de una mujer en Sevilla, presuntamente a manos de su esposo, el cual posteriormente se suicidó. Dado que en ella, se llevaron a cabo actuaciones por parte del Ayuntamiento de Sevilla, que consideramos oportuno destacar.

Así se nos trasladó que el Servicio de Emergencias Sociales (SES), atendió a la familia una vez ocurrido el fallecimiento. Tras llamada del CECOP, les informaron que la policía nacional les requería para dar apoyo psicológico a una familia que había sufrido el asesinato de una mujer a manos de su marido y que éste luego, se había suicidado.

En este informe, se relata de manera pormenorizada, desde la personación inmediata en el lugar de los hechos, describiendo el horrible escenario, el estado de shock de la familia de la mujer fallecida, hasta las variadas actuaciones llevadas a cabo consistente en el ofrecimiento de la asistencia psicosocial, para que pudieran afrontar con entereza y una visión global y conciliadora de la situación que estaban viviendo; entrevistas con las personas afectadas, familiares directos; acompañamiento a los familiares a llevar a cabo diversas gestiones, todo ello, incluso en días diferentes y tras la coordinación de actuaciones establecida entre los distintos turnos de trabajo del SES.

Y es que, el apoyo psicológico a los familiares de las mujeres que sean víctimas mortales de violencia de género, otorgado desde el primer momento en el que se conozcan los hechos, se configura como una medida de primer y esencial nivel, para ayudarles a afrontar la situación en el momento de crisis, tomar conciencia sobre lo acontecido y tomar conciencia de todo el proceso posterior, desde el punto de vista psicológico.

Valoramos asimismo, de forma muy positiva, en primer lugar, la sensibilidad demostrada por la policía nacional al ser los miembros de este Cuerpo, quienes requirieron el apoyo psicológico para los familiares, así como todo el proceso de coordinación, entre los diferentes turnos del SES, en el seguimiento y actuación en este caso.

Asimismo, de todas las quejas de oficio tramitadas en este ámbito, cabe deducir, entre otras cosas, y reivindicar hasta la saciedad, que es fundamental que las mujeres que están sufriendo violencia a manos de sus compañeros o excompañeros sentimentales,

denuncien los hechos para que se pueda poner en marcha todo el sistema de protección integral que prevé la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de Diciembre, y la Ley 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la Violencia de género.

En otro orden de cosas, en este caso relacionado con la protección de los familiares directos de las víctimas, fundamentalmente de sus hijos e hijas y sus progenitores, tenemos la **queja 12/4155**, que presentó una Asociación, para denunciar el silencio de la Delegación del Gobierno en Andalucía, a los escritos presentados por la misma, en orden a que se comunique a los familiares de las mujeres fallecidas a causa de violencia de género, sobre el derecho a ser informados de la situación penitenciaria del agresor, sobre todo de cuando el mismo sale de permiso penitenciario.

Así, se habían dirigido, en dos ocasiones, al citado organismo, plateando que el Protocolo de Coordinación entre los Ordenes Juridiccionales Penal y Civil, en su Punto Quinto y en concreto en el 5.4.2, relativo a la notificación del auto que decida una orden de protección, dice que *“Toda modificación de la situación procesal y penitenciaria del agresor será comunicada a la víctima y a la Policía Judicial”*, recordando al efecto que los familiares (en primera línea de cosanguinidad), también deben ser considerados víctimas y que, en algunos casos, éstos también han sido amenazados, por lo que necesitaban estar preparados psicológicamente, en caso de encontrarse casualmente con esta persona.

Como quiera que se trataba del silencio de un organismo de la Administración Estatal sobre el que esta Institución carece de competencias de supervisión y atañiendo la cuestión de fondo planteada en la queja, al incumplimiento del Protocolo aludido, no pudimos sino dar traslado de la misma, a la Defensoría del Pueblo de las Cortes Generales, que nos consta ha admitido a trámite y está en curso de investigación.

Ya en la memoria anual de 2011, relatamos la **queja 11/1436**, incoada de oficio, cuando tuvimos conocimiento de la situación de vulnerabilidad de todo orden y también de presuntos malos tratos, que podía estar sufriendo una ciudadana de Córdoba, que padecía de esclerosis múltiple. Debido a esta enfermedad estaba incapacitada físicamente, siendo una persona dependiente, parece ser que usuaria de silla de ruedas y, además, tenía un poco de retraso intelectual.

Entre otras cuestiones, la persona que puso en nuestro conocimiento esta situación, nos decía que *“el centro de la mujer maltratada no tiene casa de acogida preparada para las personas discapacitadas, porque también me he puesto en contacto con este centro”*

Pues bien, tras llevar a cabo, durante muchos meses, el seguimiento de la evolución de la situación de la afectada y de sus hijos menores, permaneciendo en contacto con los Servicios Sociales cordobeses que llevaban el caso, pusimos fin a nuestra intervención, al haber tenido conocimiento que todos los mecanismos legales de protección, tanto de la interesada como de sus hijos, se habían puesto en marcha. En concreto, se estaba llevando a cabo intervención con la familia por un Equipo de Tratamiento Familiar, especialmente para tratar la cuestión relativa a las personas menores, se habían iniciado actuaciones por juzgado de violencia contra la mujer y por un juzgado de lo civil, se había iniciado procedimiento de incapacitación.

No obstante ello, aún cuando desconocíamos el Centro de la Mujer al que se dirigió nuestra denunciante, nos preocupa el hecho, de ser cierto, de que pudieran no existir centros de acogida, para víctimas de violencia de género accesibles y adaptados para personas con discapacidad a causa de movilidad reducida y/o usuarias de sillas de ruedas,

bien de las mujeres discapacitadas víctimas de violencia que necesiten acceder a este recurso o de los hijos e hijas que las acompañen a alojarse en los mismos.

Por otra parte, es un hecho que en las mujeres con discapacidad tiene una mayor incidencia la violencia de género, debido a su situación de mayor vulnerabilidad y por tener más dificultades de acceso a los recursos existentes. Es necesario por tanto, evitar las situaciones de doble o múltiple discriminación y de acceso desigual a los recursos.

Es por ello, que la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de Diciembre, de Protección Integral contra la Violencia de Género, incluye algunos artículos relativos a las mujeres con discapacidad, estableciéndose una protección especial para ellas, entre otros, en los artículos 3.3, 17.1, 18.2, 27.2 y 4, 32.4

Asimismo, la Ley Andaluza 13/2007, de 26 de Noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, también incluye a las mujeres discapacitadas víctimas de violencia de género como colectivo objeto de especial consideración, entre otros, en sus artículos 6.2, 8.2. b) y c), 32.2, 39.1.b), 43.2.c), 45.1 y 48.4.

Es en esta Ley en su Título II, dedicado a la protección y atención a las mujeres, Capítulo VI destinado a la atención integral y acogida, en el que se contempla la atención de emergencia y la atención integral especializada y multidisciplinar que comprenderá una intervención con las mujeres y menores a su cargo, basada en un sistema coordinado de servicios, recursos y de ayudas económicas y sociolaborales, una de cuyas características es la de la accesibilidad, que supondrá la adaptación de las estructuras y los servicios que se proporcionen a las mujeres con discapacidad.

Así, en su artículo 44, dedicado a los requisitos y tipología de los centros de atención integral y acogida, en el que se establece su tipología y se organizan de acuerdo a tres niveles de atención: centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados, correspondiendo a las Administraciones Públicas de Andalucía, facilitar la disponibilidad de los inmuebles para desarrollar este modelo de atención integral y acogida, de acuerdo con las necesidades de adaptabilidad, independencia de la unidad familiar, en su caso, y ubicación en zonas que hagan posible la integración.

Asimismo, corresponde a la Consejería competente de la Junta de Andalucía, determinar los requisitos que deben reunir estos centros, y el régimen de autorizaciones administrativas al que se sometan.

Por otra parte, nos planteamos que en los hechos denunciados, pudieran estar afectados derechos constitucionales, entre otros, los previstos en los artículos 10 y 49 de nuestra Norma Suprema.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de Marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), fija en su artículo 10.1, entre otros objetivos básicos, los siguientes: «14. La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.15. La especial atención a las personas en situación de dependencia.16. La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad».

Al mismo tiempo, en lo que se refiere a los derechos, respecto de las personas con discapacidad, el artículo 24 prevé que «tienen derecho a acceder, en los términos que

establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social».

Respecto de las mujeres, el artículo 16 establece el derecho de las mismas a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.

Finalmente, el Estatuto de Autonomía fija, entre otros, los siguientes principios rectores de las políticas públicas en el artículo 37: «4. La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida. 5. La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras»

En base a todo ello, procedimos a la incoación de oficio de la **queja 12/2444**, encaminada a conocer los recursos destinados a la atención integral y acogida para mujeres víctimas de violencia de género, según su tipología, centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados, que haya en la Comunidad Autónoma de Andalucía, accesibles y adaptados a mujeres discapacitadas, con movilidad reducida, víctimas de violencia de género o a los hijos e hijas que las acompañen.

En el curso de su tramitación nos dirigimos tanto a la Dirección General de Violencia de Género como al Instituto Andaluz de la Mujer, siendo ésta la información recabada:

“En relación a la existencia de plazas adaptadas a personas con discapacidad usuarias de sillas de ruedas querían dejar constancia de que se han adoptado las medidas necesarias (Ver Anexo), para asegurar que las mujeres que requieren el uso de sillas de ruedas puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de la Atención integral y de calidad que ofrece el Servicio Integral a mujeres víctimas de violencia de género. En este sentido, manifestaban que en ningún caso se había negado la atención por motivos de discapacidad, realizándose en todo momento las gestiones necesarias para trasladar a las personas usuarias a los recursos que mejor se adapten a sus situaciones vitales, incluida la necesidad de adaptación a sillas de ruedas”.

En este punto reflejaban que desde el inicio de la prestación del servicio de Atención y Acogida se han ido introduciendo mejoras en relación al proceso de adaptación de los recursos propios de acogida para salvar las posibles dificultades arquitectónicas que pudieran presentar los centros.

Destacaban también las adaptaciones realizadas en los centros para la mejora del servicio en coordinación con asociaciones de personas con discapacidad, como la instalación de luces o los servicios de interpretación para personas sordas o, en concreto, para la adaptación arquitectónica para sillas de ruedas.

Se era consciente de que el hecho de ser mujer y presentar una discapacidad provoca una discriminación múltiple que hace que se convierta en un colectivo vulnerable que ha de superar importantes barreras que aún no están superadas en nuestra sociedad. Con el objetivo de ofrecer una atención adaptada a las características de las personas acogidas, el Servicio Integral no solo ha invertido en la adaptación arquitectónica de los

recursos sino que también se ha trabajado en la especialización profesional de la plantilla a través de formación específica en Atención a personas con discapacidad.

En la tabla que se muestra a continuación se detalla el número de personas con discapacidad atendidas en los diferentes recursos del Servicio Integral de Atención y Acogida durante los años 2010 y 2011, según se nos trasladó:

Número de personas con discapacidad atendidas en el año 2010

PROVINCIAS	RECURSOS	MUJERES	MUJERES CON DISCAPACIDAD	PERSONAS DEPENDIENTES	TOTAL
ALMERÍA	Centro de Emergencia	62	2	62	124
	Casa de Acogida	39	3	27	66
	Piso Tutelados	5	0	5	10
CÁDIZ	Centro de Emergencias de Alg.	50	2	38	88
	Centro de Emergencias	42	3	38	80
	Casa de Acogida	44	2	70	114
	Pisos Tutelados	4	0	5	9
CÓRDOBA	Centro de Emergencias	65	2	81	146
	Casa de Acogida	29	2	33	62
	Pisos Tutelados	6	0	11	17
GRANADA	Centro de Emergencias	98	8	102	200
	Casa de Acogida	36	3	67	103
	Pisos Tutelados	7	0	10	17
HUELVA	Centro de Emergencias	59	3	56	115
	Casa de Acogida	29	0	31	60
	Pisos Tutelados	3	0	5	8
JAÉN	Centro de Emergencias	70	6	69	139
	Casa de Acogida	35	0	50	85
	Pisos Tutelados	2	0	3	5
MÁLAGA	Centro de Emergencias	105	7	110	215
	Casa de Acogida	24	2	39	63
	Pisos Tutelados	1	0	1	2
SEVILLA	Centro de Emergencias	180	11	191	371
	Casa de Acogida	40	1	31	71
	Pisos Tutelados	9	0	11	20
TOTAL		1044	57	1146	2190

Número de personas con discapacidad atendidas en el año 2011

PROVINCIAS	RECURSOS	MUJERES	MUJERES CON DISCAPACIDAD	PERSONAS DEPENDIENTES	TOTAL
ALMERÍA	Centro de Emergencia	50	0	62	112
	Casa de Acogida	27	1	18	45
	Piso Tutelados	1	0	2	3

CÁDIZ	Centro de Emergencias de Alg.	50	2	32	82
	Centro de Emergencias	49	3	35	84
	Casa de Acogida	34	1	58	92
	Pisos Tutelados	3	1	8	11
CÓRDOBA	Centro de Emergencias	79	4	95	174
	Casa de Acogida	30	2	44	74
	Pisos Tutelados	5	0	9	14
GRANADA	Centro de Emergencias	112	8	100	212
	Casa de Acogida	32	2	62	94
	Pisos Tutelados	4	0	9	13
HUELVA	Centro de Emergencias	57	1	49	106
	Casa de Acogida	24	0	21	45
	Pisos Tutelados	3	0	2	5
JAÉN	Centro de Emergencias	96	3	132	228
	Casa de Acogida	28	1	45	73
	Pisos Tutelados	5	0	9	14
MÁLAGA	Centro de Emergencias	105	13	123	228
	Casa de Acogida	27	0	53	80
	Pisos Tutelados	1	0	2	3
SEVILLA	Centro de Emergencias	171	3	177	348
	Casa de Acogida	56	1	70	126
	Pisos Tutelados	8	0	15	23
TOTAL		1057	46	1232	2289

Por lo que respecta a los datos cuantitativos oficiales de las mujeres discapacitadas que hayan sido usuarias de los distintos centros, el Servicio Integral utiliza exclusivamente, por motivos operativos, de uniformidad y de seguridad, los datos estadísticos obtenidos por consulta a través de la base de datos Sistema de Información del Servicio de Atención y Acogida. SIAM2

El SIAM es la Aplicación informática que contiene la base de datos con los expedientes de las mujeres y los registros de los Planes Individuales de Actuación. No disponiendo, por tanto, de datos desagregados por tipo de discapacidad y número de personas dependientes a su cargo.

La aplicación SIAM ofrece datos generales sobre el número de mujeres registradas que presentan algún tipo de discapacidad, sin especificar tipo ni grado. En este sentido, se presentan dos tablas anuales (2010 - 2011) de mujeres atendidas, mujeres atendidas con discapacidad y personas dependientes acogidas.

Por último, en relación al aspecto relativo a la normativa reglamentaria indicar que, para garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género y a las personas dependientes a su cargo, una adecuada atención en los recursos del Servicio Integral es de obligado cumplimiento la Orden de 18 de Julio de 2003, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales específicos de los Centros de Atención y Acogida a mujeres víctimas de malos tratos.

La verificación de la existencia de las autorizaciones administrativas preceptivas, el cumplimiento de los requisitos normativos exigibles y la calidad asistencial prestada en

centros de atención a la mujer se enmarca dentro del Programa 5.11.de la Orden de 18 de Diciembre de 2008, por la que se aprueba el Plan General de Inspección de Servicios Sociales para el cuatrienio 2009-2012 y que implica Visitas de inspección a todos los centros de atención a la mujer en orden a comprobar el grado de cumplimiento de los requisitos normativos exigibles así como la existencia de las preceptivas autorizaciones administrativas y de manera especial la calidad de la asistencia y la atención prestadas.

En el mes de Abril del 2011, se habían realizado las visitas de inspección pertinentes en las ocho provincias andaluzas, en las cuales no se recogen incumplimientos que se hayan de subsanar en relación al cumplimiento de requisitos normativos materiales y funcionales específicos para la Atención a personas con discapacidad.

Finalmente, se nos decía que, desde el Instituto Andaluz de la Mujer se presta atención inmediata a cualquier mujer víctima de violencia de género, tenga o no discapacidad, que solicite acogida de emergencia en un Centro por violencia de género y es claro el compromiso de dar respuesta a las características individuales de cada una de las personas acogidas en el Servicio Integral de Atención y Acogida. Como Anexo al presente informe, se incluía un documento en el que se recogían de forma gráfica las adaptaciones realizadas a los recursos residenciales del Servicio Integral de Atención y Acogida, realizadas en los últimos años, fotografías de plazas adaptadas en los centros de atención y acogida

A la vista de todo ello, dimos por concluida nuestra investigación, cuyo objeto no era otro que conocer si en los Centros de recuperación integral y acogida había plazas adaptadas para mujeres discapacitadas víctimas de violencia de género o para sus hijos e hijas con discapacidad.

También en el Informe Anual de 2011, dábamos cuenta de la iniciación de oficio de la **queja 11/3130**, al haber tenido conocimiento de que el Ayuntamiento de El Ejido, había pedido que se estableciera en el partido judicial ejidense el turno de guardia especial de violencia de género, para garantizar la efectividad de sus derechos a todas las mujeres víctimas de una agresión.

Según la crónica periodística, la petición se efectuaba tras la asistencia a una reunión del personal del Centro Municipal de Información a la Mujer y del Colegio de Abogados de Almería, donde se abordó la asistencia letrada a víctimas de violencia de género.

Parece ser que fruto de esta reunión, se procedió a pedir el establecimiento del citado turno de guardia especial de violencia de género. Esta petición, se había producido al haberse constatado en dicha reunión, por el Centro Municipal de Información a la Mujer que en el municipio de El Ejido, dadas sus características en amplitud y diversidad geográfica, así como su amplia población y volumen de casos relacionados con la violencia de género, no se prestaba la atención específica a las mujeres víctimas.

Pues bien, tras dirigirnos en dos ocasiones al Colegio de Abogados de Almería por el mismo se nos dijo finalmente que se había creado un listado de Colegiados que atienden a las mujeres víctimas a requerimiento de las mismas, lo que antiguamente era equivalente al sistema de asistencia individualizada. Ello habida cuenta de que, tal y como se informó en su momento, el sistema de guardias es inviable por las notables reducciones que vienen haciéndose de las mismas, puesto que con 4,5 guardias “sobrantes” en todo un año es aritméticamente imposible establecer un servicio de atención permanente a las mujeres víctimas del mencionado delito (tal y como le consta, en el año 2011 se certificaron 5835,5 guardias, de las 5.840 asignadas mediante Orden de 15 de Marzo de 2011 , de la

entonces Consejería de Gobernación y Justicia –BOJA número 62, de 29 de Marzo de 2011)

La viabilidad del servicio que se presta está siendo posible por la generosa intervención de los colegiados que la proporcionan, habida cuenta de que nos se satisface por el sistema de guardias –imposible en los términos expresados-, sino que lo es únicamente por las actuaciones judiciales que se deriven (en su caso si tal se llega a producir). Y ello en un ámbito territorial amplio que determina la utilización de los medios materiales propios de los abogados intervinientes. No obstante, y en lo que se refiere al servicio que se facilita a las víctimas, el sistema está dando un buen resultado.

Por último se nos realizaba una precisión y la petición que se refería a que, si bien es cierto que la distribución que ha determinado la reducción de las guardias se establece por motivos de legalidad –como no podía ser de otro modo- en función de los criterios establecidos en el Decreto 67/2008, de 26 de Febrero que aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hay materias, como es la atención a mujeres que han sido víctimas de delitos de violencia de género que, por su repercusión, deberían tener una distribución y consideración especial

Apreciación ésta que esta Defensoría tendrá en cuenta para futuras actuaciones. Con ello dimos por concluidas nuestras actuaciones dado que el servicio de asistencia jurídica a las mujeres víctimas de violencia de género en el partido judicial referido se estaba prestando adecuadamente en los términos expresados.

2. 10. Discriminación por razón de sexo.

En el caso de que **queja 12/3563**, se nos planteaba la existencia de elementos discriminatorios en materia de género en el museo Castillo de San Jorge, el cual fue sede de la Inquisición de Sevilla desde 1481 hasta 1785. La Comisión promotora de la misma creía que era importante para hacer justicia a la memoria de la mujer, que el contenido del museo se modificase haciendo referencia explícita al feminicidio llevado a cabo por la Inquisición, tanto en España como en el resto de Europa, además de otros muchos datos relevantes acerca del tema.

Junto con el escrito de queja portaban un informe en el que se enumeraba de forma exhaustiva la totalidad de dichos elementos discriminatorios, el cual había sido publicado en diversos medios de comunicación y había acompañado a las más de las 30 reclamaciones que como personas usuarias habían realizado a título personal en el propio museo.

Asimismo, aportaban copia del escrito dirigido en el mismo sentido al Consorcio de Turismo del Ayuntamiento de Sevilla. A la vista de todo ello, consideramos que en la misma se planteaban cuestiones de una enorme sutileza que afectaban a los aspectos eminentemente técnicos de la musealización de la actividad a la que se referían en su escrito, que no nos permitía de forma inicial llegar a conclusiones unívocas en cuanto a que de los elementos que se nos trasladaban del Museo Castillo de San Jorge, se pudiera deducir una actuación irregular o contraria a derecho por parte de la Administración responsable de la actividad cultural que se prestaba con este equipamiento.

No obstante, admitimos la queja a trámite a fin de interesarnos ante el Consorcio de Turismo del Ayuntamiento de Sevilla en orden a la respuesta que, por parte del mismo, fuera a darse al escrito presentado por la Comisión, dado que entre las competencias que atribuye la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, a esta Defensoría, se encuentra la de velar por

que las Administraciones objeto de supervisión, resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, tal como dispone el artículo 17, apartado 2, in fine, de dicha norma.

En su respuesta el Consorcio de Turismo nos indicaba que, tras contactar con la Delegación Provincial de la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, habían dado respuesta a todas aquellas personas que habían presentado reclamación, así como al personal técnico del servicio de Consumo, con el objeto de mantenerlo informado de las actuaciones necesarias ante dicha situación.

Añadían también, que el Servicio de Consumo había dado el visto bueno sobre la correcta ejecución del procedimiento, indicando que no se apreciaba infracción en materia de defensa del consumidor, aunque consideraban la necesidad de atender la insatisfacción de los usuarios, cerrando con ello los expedientes.

Finalmente nos trasladaban el contenido de la carta que habían enviado a todas las personas, con el siguiente tenor:

“En su reclamación, recoge la existencia de dos fórmulas discriminatorias, en concreto la primera de ellas la de omisión de información de importancia relevante, y la segunda, la de distorsión de la memoria histórica de algunos de los personajes y hechos acontecidos en el Castillo.

En relación a la primera, debo indicarle que se proyecta en el Castillo un audiovisual titulado “la historia de Marcela”, una historia figurada, que recoge con total acierto y amplitud la vida de una mujer sometida al castigo y la persecución de la inquisición. Esta proyección recoge, esos contenidos, a los que Ud. hace referencia como feminicidio inquisitorial y brujería en España.

Con relación a la segunda, y en relación a la distorsión de la memoria histórica, debo comunicarle que en los procesos de reflexión sobre el contenido museológico del centro, encontramos innumerables aspectos reseñables de las ruinas, habida cuenta, de la larga historia de las mismas.

Ante esa situación, decidimos localizar los aspectos más importantes para el visitante del centro, haciendo visible aspectos históricos y turísticos del Castillo. Indudablemente, podríamos haber profundizado más en aspectos arquitectónicos, arqueológicos, históricos, religiosos (protestantes, musulmanes, cristianos...), etc... pero entonces dejaría de ser un centro turístico destinado a ser un “Marco para la Reflexión”. Existe innumerables historias de personajes y están recogidas en infinidad de textos que puede conseguir al final de la visita, ofrecidos en una zona Bluetooth, creada con la intención de satisfacer a las mentes más curiosa y ávidas de información en alguna materia relacionada con el centro, que por espacio o por razones de museografía, no han sido expuestas en primera línea.”

A continuación, dimos traslado del informe recibido, solicitando las alegaciones que quisieran interponer, a la Comisión promotora. Transcurrido el plazo sin recibir contestación, nos vimos obligados a cerrar el expediente.

XIII.- TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

1. Introducción

La incorporación de las TIC a la vida cotidiana, al ejercicio de la inmensa mayoría de las prácticas profesionales, su protagonismo en el mundo de la empresa, hace que las cuestiones relacionadas con esta materia se traten y destaquen en cada una de las áreas correspondientes de este Informe Anual.

Aquí solo incluimos algunas que guardan relación con el despliegue de las TIC y la exigencia de la correspondiente cobertura territorial y poblacional, además de otras de difícil encaje en las distintas Áreas y que aconsejan su tratamiento diferenciado, además de las que ofrecen alguna particularidad para el colectivo de que se trate, como es el caso de los menores, o bien de cuestiones que revisten una naturaleza transversal como es el debate entre la necesidad de proteger datos de carácter personal y el derecho, derivado del contenido del art. 20 de la Constitución, de grabar las sesiones plenarias públicas de los Ayuntamientos.

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

- **Queja 12/741**, dirigida al Ayuntamiento Armilla (Granada), por la prohibición, por Decreto de la Alcaldía, de grabar los plenos municipales.

- **Queja 12/3973**, dirigida a la Consejería de la Presidencia e Igualdad, relativa a que más de 17.000 hogares andaluces se quedarán sin recibir emisión de Canal Sur.

2. Análisis de las quejas admitidas a trámite.

2.1. Prestaciones de las operadoras de servicios de telefonía e Internet.

La interesada de la **queja 11/3816** nos exponía que en Septiembre de 2007 suscribió un convenio de colaboración con Telefónica Móviles España para la extensión del servicio de telefonía móvil en Las Juntas, del municipio granadino de Gor, al ser esta una zona de *“nula o deficiente cobertura”*, según el propio texto del convenio, que tenía como objeto la cesión de un espacio de suelo propiedad de la compareciente para instalar las infraestructuras para la prestación del servicio de telefonía móvil en la zona. En la estipulación octava del citado Convenio se decía lo siguiente: *“se celebra al amparo de lo dispuesto en el código civil, y se rige por la voluntad de las partes expresada en el contrato y, supletoriamente, por los preceptos del citado Código”*.

La interesada alegaba, ante esta Institución, el incumplimiento del convenio por parte de Telefónica, lo que suponía no prestar el servicio pretendido a esta zona, pese a haberlo asumido documentalmente. En este particular, atendiendo a lo que establecía la citada estipulación octava del convenio, entendimos que constituía un documento o un negocio jurídico de naturaleza privada, en cuya interpretación, cumplimiento, incumplimiento, o cualquier vicisitud que acontezca respecto al mismo, no es competencia de esta Institución, y así lo hicimos saber a la interesada.

Ello no obstante, al reconocer en el propio convenio que la zona en cuestión es de nula o deficiente cobertura, nos preocupaba que, a aquellas fechas, la población afectada no pudiera acceder a la telefonía móvil, por lo que procedimos a admitir a trámite

la queja y, en vía de colaboración, nos dirigimos a Telefónica para conocer si, pese al incumplimiento del convenio alegado por la interesada, Telefónica Móviles había ejecutado otras infraestructuras o se habían adoptado otras medidas que garantizaran la cobertura en esta zona o si, por el contrario, no se podía prestar el servicio de telefonía móvil o se hacía con una calidad no satisfactoria. En este último caso, también queríamos conocer los motivos por los que no se había podido dar cumplimiento al convenio, ejecutando la infraestructura comprometida con la interesada y permitiendo así el acceso al servicio de telefonía móvil de esta población.

Sin embargo, a pesar de todas las actuaciones que realizamos con Telefónica, finalmente no recibimos respuesta de ésta compañía, por lo que tuvimos que proceder a cerrar el expediente al carecer de competencias de supervisión con la misma, por lo que hacemos público aquí la falta de colaboración de esta entidad comercial en esta queja.

2. 2. Televisión.

A principios de año se recibieron en esta Institución diversos escritos de ciudadanos de nuestra Comunidad Autónoma, cuya tramitación centralizamos en la **queja 12/65**, que denunciaban que desde el 1 de Enero de 2012 había cesado la emisión de los canales de la RTVA través de la Televisión Digital Terrestre (TDT) por satélite, el denominado TDT-Sat. Alguno de los escritos nos lo han remitido instaladores autorizados de TDT por satélite, así como una asociación de consumidores de ámbito andaluz (con los representantes de ambos sectores mantuvimos una reunión en esta Institución), trasladando la preocupación de los usuarios de esta tecnología, en una gran parte personas mayores, asiduos a la programación de Canal Sur. Nos consta, en este sentido, que la preocupación de alguno de los afectados es importante por el apego que sienten a ciertos programas de entretenimiento con los que se sienten muy identificados.

Según los datos que hemos recibido, la TDT por satélite estaría siendo utilizada por más de 4.000 viviendas en nuestra Comunidad Autónoma, motivo por el que hemos considerado conveniente admitir a trámite las quejas e interesar el preceptivo informe al Presidente de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía, con objeto de conocer los motivos de dicho cese –en caso de así confirmarse- y si se trata de un cese definitivo o temporal y, en definitiva, de las posibles soluciones alternativas que podrían adoptarse para no privar de la emisión de Canal Sur a los afectados y cualquier otra cuestión que considere de interés o relevancia a este respecto.

Tras esta reunión, en la que hemos constatado el malestar de los usuarios, hemos recibido decenas de quejas de usuarios de esa tecnología por este motivo, la mayoría de los cuales son habitantes de núcleos rurales o diseminados, tradicionalmente telespectadores de Canal Sur 1 TV y que sienten un gran apego a los diferentes programas que se emiten.

Por todo ello, habida cuenta de que eran, aproximadamente, 4.000 hogares los afectados, lo que implicaba que la población ascendiera a un número muy superior, la Institución se interesó por este asunto ante la dirección de la Agencia Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA).

Como respuesta, la citada Agencia nos comunicó las actuaciones que habían llevado a cabo para restablecer el servicio de difusión de Canal Sur Televisión a través del servicio TDT-SAT, que, además, ya había quedado plenamente repuesto, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Sin embargo, a finales del segundo trimestre del año 2012 y principios del tercero, volvimos a recibir otras 65 quejas por idéntico motivo, pero, en este caso, ya habíamos abierto, de oficio, la **queja 12/3973**, que, a la hora en que cerramos este Informe Anual, continuamos su tramitación, por lo que daremos cuenta en próximos ejercicios.

2. 3. Radio.

En la **queja 11/6264**, el interesado nos exponía que en Septiembre de 2011 denunció a la Dirección General de Comunicación Social, dependiente, entonces, de la Consejería de Presidencia, las actividades radiodifusoras, según él sin autorización, a través de la frecuencia 106.5 MHZ, de Guadix (Granada). Dicha denuncia dio lugar en su momento a que por parte de dicha Dirección General se acordara iniciar expediente sancionador contra "Radio Energía Guadix-La Giga". Sin embargo, continuaba el interesado, *"a día de hoy continúan las emisiones ilegales y no se han llevado a cabo las actuaciones sancionadoras que la ley de telecomunicaciones refleja"*, por lo que solicitaba *"se pongan en marcha cuantas actuaciones sean necesarias para el cese de esta actividad"*.

Tras admitir a trámite la queja y dirigirnos a la citada Dirección General, esta nos comunicó que en Septiembre de 2011 se inició el expediente sancionador tras constatarse, mediante acta de inspección de 12 de Julio del mismo año, la emisión de señales de radio a través de la frecuencia 106.5 MHZ. en Guadix (Granada). Aunque en la misma Resolución de inicio se acordó adoptar la medida provisional consistente en el cese de la actividad infractora, hubo que interrumpir los trámites conducentes a la ejecución de la misma, ya que antes de cumplimentar todos los pasos procedimentales para poder llevarla a cabo, recayó la Orden de 21 de Diciembre de 2011, de la Consejera, resolviendo el procedimiento e imponiendo, como sanción, tanto el pago de una multa, como el cese de las emisiones. Hay que aclarar en este punto, que por la propia naturaleza provisional de la medida adoptada en la Resolución de inicio, la misma decae y pierde su efectividad en el momento en que existe una resolución que pone fin al procedimiento, como es la Orden de la Consejera. En consecuencia, será la sanción impuesta en ésta y no la medida provisional, el acto administrativo que habrá de ejecutarse, en su caso.

Por ello, en ese momento dimos por concluidas nuestras actuaciones en el citado expediente de queja, pues consideramos que no eran necesarias nuevas gestiones por nuestra parte. Sin embargo, el interesado volvió a ponerse en contacto con nosotros para solicitar que no archiváramos la queja pues las emisiones continuaban con absoluta normalidad, considerando que desde la Dirección General de Comunicación Social no se había realizado ninguna actuación posterior ante el incumplimiento de la orden de cese de las emisiones.

Nos volvimos a dirigir a la Dirección General que, posteriormente, nos comunicó que en cumplimiento de un auto judicial, que autorizaba la entrada en las instalaciones de la emisora por denunciada, se precintaron los equipos utilizados y se levantó acta de cese de emisiones, dando así cumplimiento a la Orden de 21 de Diciembre de 2011, de la Consejera de la Presidencia por la que se resolvía el procedimiento sancionador contra la citada emisora.

No obstante, continúa el informe, con ocasión de otras actuaciones inspectoras en la zona, así como por otra posterior denuncia del interesado, recibida el día 4 de Julio de 2012, se ha constatado que Radio Energía Guadix-La Giga había reanudado las emisiones que originaron el procedimiento sancionador de referencia, como había quedado reflejado en nueva acta de inspección de 12 de Julio de este mismo año. Finalizaba su escrito la

Dirección General comunicado que se habían iniciado de nuevo las actuaciones que correspondían para repetir el precintado de los equipos y el cese de las emisiones.

Por tanto, volvimos a entender que no eran necesarias nuevas actuaciones por parte de esta Institución dado que se han ejercido las competencias inspectoras y sancionadoras, para lo cual se ha tenido incluso que solicitar el auxilio judicial. Desafortunadamente, la emisora sancionada ha reanudado las emisiones, pese al precintado de los equipos, lo que debe dar lugar de nuevo a la tramitación de un nuevo procedimiento sancionador. En consecuencia, esta nueva situación de irregularidad no es responsabilidad de la Administración autonómica, que se ve compelida a tramitar un nuevo procedimiento con todas las garantías que constitucional y legalmente son exigibles. Debe de ser consciente, en cualquier caso, de que la tramitación de un expediente de este naturaleza conlleva cierta complejidad y el necesario transcurso de algunos plazos legales y reglamentarios, tanto en fase de instrucción como en su posterior fase de ejecución, sin perjuicio de su eventual recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que podría tener como consecuencia que el cese de emisiones no sea todo lo pronto que Vd. deseara.

Por tanto, confiando en que la resolución de este problema se produzca lo antes posible dentro de los parámetros legales exigibles, dimos por finalizada nuestra intervención en el presente expediente de queja.

2. 4. Protección de datos de carácter personal y derecho a grabar las sesiones de los plenos de los Ayuntamientos.

Esta Institución ha tenido conocimiento, a través de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación, y por ello abrimos de oficio la **queja 12/6012**, de la negativa de algunas corporaciones locales a que sean grabadas en medios audiovisuales la celebración de los Plenos Municipales. Esta circunstancia ha dado lugar a que algunos afectados por tal negativa se hayan constituido en plataforma, de nombre “Graba tu pleno”, que llevan a cabo distintas acciones para denunciar y poner en conocimiento de la ciudadanía lo que, a su juicio, es la vulneración de un derecho constitucional.

Según hemos podido comprobar visitando la web de esta plataforma, www.grabatupleno.es, en nuestra Comunidad Autónoma son varios los Ayuntamientos en los que se habría imposibilitado la grabación de los plenos municipales y, en particular, los siguientes: Carboneras, Mojácar y Uleila del Campo (Almería), Atarfe y Montefrío (Granada), Palma del Río (Córdoba) y Tharsis (Huelva).

Estimándose que, en principio, estos hechos reúnen los requisitos formales establecidos en el art. 10 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz, se ha procedido a abrir de oficio la presente queja.

Este Comisionado Parlamentario ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta misma cuestión, como consecuencia de la **queja 11/1882**, presentada por un ciudadano por la negativa del Ayuntamiento de Cádiar (Granada) a que se le permitiera grabar la celebración de los plenos municipales, en la que fue emitida la Resolución que más adelante se reproduce y en la que queda plasmada la posición del Defensor del Pueblo Andalúz.

El análisis de la cuestión planteada debe partir, a nuestro juicio, de lo establecido en el artículo 20 CE, en sus apartados 1, 2 y 4:

«1. Se reconocen y protegen los derechos:

a. A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b. A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c. A la libertad de cátedra.

d. A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. (...).

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las Leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia».

El Tribunal Constitucional ha interpretado este precepto para puntualizar los derechos fundamentales que se contienen en el mismo. En este sentido, puede traerse aquí a colación, por guardar una íntima relación con el asunto planteado, la Sentencia de 15 de Febrero de 1990, número 20/1990, según la cual:

“Desde las Sentencias del Tribunal Constitucional 6/1981 y 12/1982, hasta las Sentencias del Tribunal Constitucional 104/1986 y 159/1986, viene sosteniendo el Tribunal que “las libertades del art. 20 (Sentencia del Tribunal Constitucional 104/1986) no son sólo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático” (...).

En el mismo sentido, prosigue la Sentencia, *“... se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/1986, al afirmar que “para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas”. Y recordando esta sentencia la doctrina expuesta en las que hemos citado anteriormente, insiste en que los derechos reconocidos por el art. 20, no sólo protegen un interés individual sino que son garantía de la opinión pública libremente formada, “indisolublemente ligada con el pluralismo político”.*

Puede también citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de Octubre de 1999, número 187/1999 que, más prolijamente, hace los siguientes pronunciamientos:

“El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, que son los demás derechos y los derechos de los demás. Por ello, se veda cualquier interferencia y como principal, en este ámbito, la censura previa (art. 20.2 CE), (...). Como censura, pues, hay que entender en este campo, al

margen de otras acepciones de la palabra, la intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales”.

El artículo 20 CE ha sido también interpretado por la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, si bien siempre partiendo de la línea jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional.

Han sido varios los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia en este sentido; así por ejemplo, puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (STSJCV) nº 95/2003, de 2 de Enero de 2003, en la que se juzgaba la adecuación a derecho de un acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada, relativo a grabación y difusión audiovisual de las sesiones de Pleno. En concreto, el tenor literal del acuerdo de la Comisión de Gobierno impugnado era el siguiente:

“I.– Realizar la retransmisión gratuita en directo mediante ondas de las sesiones plenarias, garantizando, en la medida de las posibilidades técnicas, su difusión a todos los vecinos del municipio.

II.– La grabación en vídeo, así como la difusión de la señal audiovisual de las sesiones del pleno del Ayuntamiento se encomiendan en exclusiva a los servicios municipales, bien mediante sus propios medios, bien mediante los que fueren precisos contratar para el cumplimiento de su función.

III.– No podrá acceder ni instalarse en el salón de sesiones del pleno municipal ningún dispositivo de grabación en vídeo o transmisión de señal audiovisual diferentes a los instalados por el propio Ayuntamiento. A solicitud de los medios de comunicación, se les facilitará copia del vídeo de las sesiones plenarias”.

Este Acuerdo, de forma indirecta, suponía la imposibilidad de grabar en vídeo y difundir la señal audiovisual a todo aquél ajeno a los servicios municipales.

Pues bien, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana consideró que dicho acuerdo era contrario a los derechos fundamentales reconocidos en el art. 14 CE y, especialmente por lo que aquí interesa, en el art. 20.1.d) CE y, por ello, debían ser declarados nulos y declarado, así mismo, el derecho de la actora al acceso en condiciones de igualdad a la grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento. La fundamentación jurídica de la Sentencia, con cita de la jurisprudencia antes citada del Tribunal Constitucional, que omitimos para no incurrir en excesiva reiteración, fue la siguiente:

“Entrando pues a conocer del fondo del asunto planteado, el mismo consiste en la aducción por la demandante de que los acuerdos transcritos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada quebrantan los artículos 14 y 20.1.d) de la Constitución Española, punto en el que se encuentra de acuerdo el Ministerio Fiscal.

Ha de recordarse –en primer término– que los artículos 14 y 20.1.d) de la Constitución Española señalan como derechos fundamentales –susceptibles de amparo, por consiguiente, conforme al artículo 53 del mismo texto constitucional–: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión,

opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» y «1. Se reconocen y protegen los derechos: ... d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.» (...)

Partiendo de las normas constitucionales y de la Jurisprudencia Constitucional transcritas, entiende la Sala que los acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada impugnados contrarían los derechos fundamentales invocados y deben por ello ser declarados nulos y declarado, así mismo, el derecho de la actora a la acceso en condiciones de igualdad a la grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento.

Ello es así en cuanto que dichos acuerdos restringen de manera injustificada el derecho de la actora a la obtención y difusión de información de interés general, sometiendo dicha obtención y difusión al control previo que supone el que el único acceso a la misma sea a través de un servicio municipal que graba y reparte posteriormente la grabación a los medios de comunicación. La limitación del acceso a la información de las actuaciones administrativas tiene serias limitaciones –tanto en el nivel constitucional como legal– sobre la base, fundamentalmente, de los derechos individuales de los ciudadanos afectados por el expediente administrativo y por la legislación sobre secretos oficiales; sin embargo, las sesiones plenarias de los Ayuntamientos son públicas y –salvo en casos puntuales en los que, en aplicación de las limitaciones citadas, pudieran declararse formal y motivadamente reservadas– no hay restricción alguna al derecho de la ciudadanía a su directo e inmediato.

De entre esos medios de acceso de la ciudadanía destacan iniciativas como la de la mercantil demandante de permitir la emisión televisiva de la sesión plenaria, pues implica tanto como la presencia en el pleno de la totalidad de los vecinos que tuvieran interés en ello y que –por las naturales limitaciones de espacio– no podrían normalmente acceder a ello. La limitación del acceso de las cámaras –la cual no se funda por la Administración en razones de concurrencia de múltiples medios de comunicación que hiciera imposible el acceso de todos por razones físicas y que obligara a la supeditación a un sistema de acreditaciones o de puesta en común de la toma de imágenes– implica una suerte de censura previa de la obtención de la información, privando de esta manera no sólo al medio de comunicación demandante de su derecho fundamental, sino obstando también el derecho a la información de los vecinos. No puede perderse –en este punto– la perspectiva de que el ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda –en un extremo esencial– en la libertad de información y que ella se actúa primordialmente a través de los medios de comunicación independientes y no administrativizados, por lo que cualquier género de limitación o censura en la obtención de la información –cual es el caso– se convierte en una conculcación de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema constitucional democrático, y en particular (y en lo que a este proceso hace, pues en él debe de resolverse la demanda de la mercantil actora) de los derechos fundamentales de los informadores, garantes en definitiva de ese sistema”.

Pese a la rotundidad del pronunciamiento judicial, el Ayuntamiento recurrido formuló recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que fue posteriormente desestimado por Sentencia de la Sala tercera, Sección 7ª, de 11 de Mayo de 2007, que añade a la

argumentación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el siguiente argumento:

“En fin, diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional recaídos con posterioridad a la sentencia aquí recurrida no han venido sino a reiterar la doctrina que en ella se recoge. Cabe destacar en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/2004 y 57/2004, ambas de 19 de Abril de 2004, y 159/2005, de 20 de Junio de 2005, que anulan determinados acuerdos gubernativos que prohibían el acceso de profesionales con medios de captación de imagen a las vistas celebradas en las salas de los tribunales de justicia, cuya doctrina es trasladable al caso que nos ocupa.”

Más recientemente, también el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, ha dictado Sentencia número 42/20090, de 27 de Enero de 2009, en la que ha enjuiciado la adecuación a derecho de una decisión verbal del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Manises de no permitir la grabación a través de videocámaras del Pleno que se estaba celebrando, y contra la resolución de la misma Alcaldía que desestimó el recurso de reposición planteado frente a aquella denegación verbal.

En la fundamentación jurídica de esta última Sentencia citada, se hace referencia a los argumentos esgrimidos por el mismo Tribunal en su Sentencia de 2 de enero de 2003, y al fallo del Tribunal Supremo que desestima recurso de casación interpuesto contra la misma (que antes se han mencionado), y ello en base a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las libertades del artículo 20 de la Carga Magna. En concreto, dice la Sentencia del TSJCV en su Fundamento de Derecho Cuarto lo siguiente:

“Estos elementos mutatis mutandis son perfectamente extensibles al caso de autos, en la medida en que:

a).- La negativa del Alcalde, carece de toda razonabilidad, y esta absolutamente inmotivada porque no se ha producido ninguna alteración del orden público, que merezca ser restaurado para el desarrollo de la sesión.

b).- Quienes pretendían la grabación eran perfectamente conocidos por el Sr. Alcalde, en la medida en que formaban parte de una asociación con la que el ayuntamiento había suscrito un convenio, y en diversas ocasiones había solicitado la grabación de los plenos, lo que le había sido sistemáticamente negado.

c).- La publicidad de las sesiones del Pleno, implica en esencia que, cualquier ciudadano, pueda conocer pormenorizadamente todo cuanto en un pleno municipal acontece.

d).- La transmisión información en nuestra sociedad no esta restringida ni mucho menos solo, a quienes sean periodistas, de manera que, cualquier ciudadano puede informar, trasladar datos, por cualquiera de los medios técnicos que permiten su tratamiento y archivo, y por supuesto, cualquiera puede mostrar su opinión respecto de los datos que trasmite.

e).- La función de policía del pleno no quiere decir que pueda prohibirse cualquier grabación, sino solo aquellas que manifiestamente impliquen una alteración del orden, que impida el desarrollo de la sesión, y solo en el momento en que, a resultas de dicha grabación devenga imposible la continuación de la

misma. Circunstancias estas difícilmente producibles, si el que graba simplemente se limita a grabar.

f).- Los poderes públicos en democracia se caracterizan por su coherencia, y su transparencia; lo primero implica racionalidad; y lo segundo, que sus decisiones no solo pueden, sino que deben ser conocidas por todos ciudadanos.

Así las cosas, la sala debe concluir que la decisión del Alcalde, prohibiendo la grabación del pleno, es nula de pleno derecho por violar el derecho fundamental reconocido en el art. 20.1 .d de la Constitución”.

La última Sentencia dictada en este sentido de la que hayamos tenido conocimiento es la de 7 de Octubre de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Mayo de 2007, antes citada.

Además de estos pronunciamientos jurisprudenciales, también la Agencia Española de Protección de Datos se ha referido a la publicidad de los Plenos Municipales, si bien en relación con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Así, por ejemplo, en su informe de 20 de Diciembre de 2004, reiterado en informe 0660/2008, se dice lo siguiente:

“Pues bien, respecto de la publicidad de las actividades municipales, el artículo 70 de la Ley reguladora de las Bases del régimen Local, en redacción dada al mismo por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, dispone lo siguiente: (...).

Del tenor del precepto transcrito se desprende que la Ley determina la publicidad del contenido de las sesiones del Pleno, pero en ningún caso de la Junta de Gobierno, añadiendo el régimen de publicación en los Boletines Oficiales de los acuerdos adoptados.

De este modo, únicamente sería conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 la comunicación de datos, mediante su inclusión en Internet, cuando dichos datos se refieran a actos debatidos en el Pleno de la Corporación o a disposiciones objeto de publicación en el correspondiente Boletín Oficial, dado que únicamente en estos supuestos la cesión se encontraría amparada, respectivamente, en una norma con rango de Ley o en el hecho de que los datos se encuentren incorporados a fuentes accesibles al público.

En los restantes supuestos, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras Leyes, la publicación únicamente sería posible si se contase con el consentimiento del interesado o si los datos no pudieran en ningún caso, vincularse con el propio interesado, cuestión ésta que, como se indicó, puede resultar sumamente compleja, dadas las características del Municipio en cuestión, por cuanto un número reducido de datos, incluso sin incluir los meramente identificativos, podría identificar a aquél”.

Y es que no puede olvidarse la dicción literal del artículo el artículo 70 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), en la redacción vigente, que le fue dada por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, traído muy acertadamente al debate por la AEPD, y que tiene el siguiente tenor literal:

«1. Las sesiones del Pleno de las corporaciones locales son públicas. No obstante, podrán ser secretos el debate y votación de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere el artículo 18.1 de la Constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta.

No son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

2. Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley.(...)

3. Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. (...)»

En otro informe posterior, el número 526/2009, añadía la AEPD a sus argumentos respecto de un asunto similar que:

“De este modo, será conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, la emisión de las sesiones plenarias del Ayuntamiento, pues se trata de una cesión amparada en el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica 15/1999, en virtud de lo establecido en el artículo 70 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, siempre que la Corporación en el uso de sus competencias no decida aplicar la excepción contenida en el artículo 70 de la Ley de Bases del Régimen Local, esto es que, no se trate de asuntos cuyo debate y votación pueda afectar al derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en el artículo 18.1 de la Norma Fundamental.

Por último señalar que sería conveniente informar a los afectados que a partir de ahora las sesiones plenarias de la Corporación van a ser publicadas en Internet.”

Por último, conviene hacer también mención a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía, que abunda en la línea garantista de la ciudadanía en cuanto al acceso a la información sobre la actuación municipal, su transparencia y control democrático, complementando así lo dispuesto por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común.

Haciendo nuestros los términos de la doctrina constitucional y jurisprudencia citada, llegábamos a las siguientes conclusiones, que en su momento trasladamos al Ayuntamiento de Cádiz:

1º.- Las libertades del artículo 20 de la Constitución, no son solo derechos fundamentales de cada ciudadano, sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. Dicho en otros términos, los derechos reconocidos por el artículo 20 no solo protegen un interés individual, sino que son garantía de la opinión pública libremente formada e indisolublemente ligada con el pluralismo político.

2º.- El ejercicio de los derechos de información y participación de los ciudadanos en el ámbito político y administrativo se funda, en un extremo esencial, en la libertad de información, que se desarrolla fundamentalmente a través de los medios de comunicación

independientes, por lo que cualquier limitación o censura en la obtención de información, se convierte en una vulneración de los principios informadores de estas libertades, esenciales para el funcionamiento del sistema democrático y, en particular, de los derechos fundamentales de los informadores, garantes del sistema.

3º.- El ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información no tiene otros límites que los fijados explícita o implícitamente en la Constitución, por lo que se prohíbe cualquier interferencia y, en especial, la censura previa en las distintas formas en que puede plantearse.

4º.- La prohibición o limitación, siquiera sea temporal, y no justificada en razones de espacio o concurrencia en masa de medios de comunicación, o en razones de alteración del orden, restringe de manera injustificada el derecho a la obtención y difusión de información de interés general. Ello, aun cuando la limitación consista en la simple espera de que el órgano competente conceda una autorización, imposibilitando el ejercicio de los derechos del artículo 20 en tanto se produce el acto administrativo autorizatorio.

5º.- Las sesiones de los Plenos Municipales son públicas y, como tal, son susceptibles de ser grabadas y difundidas en medios de comunicación, salvo que de forma puntual se establezca lo contrario justificado en razones anteriormente expuestas. En consecuencia con todo lo anterior, y con los datos que obran en nuestro poder, creemos que no se ajusta a Derecho que el Ayuntamiento de Cádiar niegue la posibilidad de realizar una grabación de la celebración de un Pleno municipal sin causa legal ni justificación alguna, y aún menos, si cabe, que ese Ayuntamiento en la persona de su Alcalde-Presidente, deniegue verbalmente una autorización vigente concedida a través de un acuerdo de Pleno Municipal, e introduzca en dicha autorización una distinción, no prevista, respecto de los medios de grabación autorizados.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, apartado 1, de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, formulábamos la siguiente Resolución al citado Ayuntamiento de Cádiar (Granada):

“Recordatorio del deber legal de respetar el ejercicio de los derechos fundamentales previstos en el artículo 20 de la Constitución, en relación con lo establecido en el artículo 70 de la LBRL, en cuanto a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión en lo que respecta a los Plenos Municipales del Ayuntamiento.

Recomendación 1: para que se abstenga de impedir a D. ... la grabación de los Plenos y la difusión de dicho material, siempre con respeto a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal y restante normativa que resulte de aplicación.

Ello, con la consecuencia de que, a nuestro juicio, debe considerarse que el reclamante está autorizado no sólo para captar grabaciones sonoras de la celebración de los Plenos, y a difundirlas, sino también a captar imágenes de dichos Plenos, en cualquiera de los formatos existentes (fotografía, vídeo...), y a difundirlas.

Recomendación 2: para que, en adelante, se advierta a todos los participantes en el Pleno Municipal que las sesiones pueden ser grabadas en formato no sólo sonoro sino audiovisual, para su posterior difusión en medios de comunicación”.

Por todo ello, formulamos al Presidente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias **Recomendación** en el sentido de que, por parte de la FAMP, se haga llegar a todos los Ayuntamientos de Andalucía que, en aras al respeto de lo previsto en el art. 20 CE, en relación con lo establecido en el art. 70 LBRL, no se impida la grabación y difusión de los plenos que se celebren en los Ayuntamientos por los distintos medios de comunicación audiovisuales, cualquiera que sea su titularidad, sin otros límites que los que específicamente se deriven de las previsiones normativas del ordenamiento jurídico aplicable en cada caso.

Es decir, cualquier negativa a la grabación, por sonido y/o imágenes, de los plenos de los Ayuntamientos que se celebren en Andalucía, tiene ser motivado en términos legales y respetuosa con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Juzgados y Tribunales ordinarios mencionados en este escrito.

De la respuesta que nos envió el Presidente de la FAMP entendimos que se había aceptado nuestra resolución por cuanto que, en el informe jurídico, constaba *“Con todos estos razonamientos, se comparten los cinco apartados de conclusiones que sirvieron de base a la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz de 8 de Junio de 2011, y que aparecen en el escrito recibido, por lo que no se aprecian razones que desaconsejen su reproducción y traslado a los Gobiernos Locales andaluces”*. Asimismo, en su carta nos indicaba que *“se procederá a trasladar a los Municipios andaluces las conclusiones jurídicas que contienen el escrito antes mencionado”*.

En cualquier caso, rogamos trasladen a la mayor brevedad posible estas conclusiones sobre la procedencia de la grabación de los plenos municipales, especialmente a aquellos de los que se tiene constancia de que niegan este derecho, que son, recordamos, Atarfe (Granada), Carboneras, Mojácar y Uleila del Campo (Almería), Montefrío (Granada), Palma del Río (Córdoba) y Tharsis (Huelva).

Abrimos de oficio la **queja 12/741** cuando tuvimos conocimiento, a través de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación, así como por la difusión dada por la página web www.grabatupleno.es, de que el Ayuntamiento granadino de Armilla habría prohibido la grabación de los Plenos municipales por Decreto. Siempre según estas noticias, la prohibición se extendería al uso de grabadoras y otros medios de reproducción de la imagen y sonido, a la difusión y transmisión de las mismas y afectaría a todos los concejales del Ayuntamiento y al público que asiste a las sesiones plenarias.

En relación con la grabación de los Plenos municipales por medios audiovisuales, y su posterior difusión y transmisión, esta Institución, como ya ha destacado en los supuestos que aquí mencionamos, ha tenido ocasión de pronunciarse en dos Resoluciones dirigidas, respectivamente, al Ayuntamiento de Cádiar, en esa misma provincia, y a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Por ello, interesamos informe al Ayuntamiento de Armilla y de la respuesta que recibimos comprobamos que el Ayuntamiento había solicitado, durante el mes de Marzo de 2012, informe sobre el asunto planteado al Consejo Consultivo de Andalucía y a la Agencia Española de Protección de Datos, sin que constara, al menos hasta el momento de respondernos, que se hubieran emitido tales informes. Asimismo, comprobamos que entre la restante documentación obraba un informe de la Secretaría General del Ayuntamiento, así como el Decreto 2012/195, de la Alcaldía, de 10 de Febrero de 2012, por el que se resolvía:

“Prohibir el uso de grabadoras y otros medios de reproducción de la imagen y sonido de las sesiones plenarias de este Ayuntamiento y difusión y

transmisión de las mismas, tanto por los Concejales que integran el Pleno Municipal como por los vecinos asistentes a la sesión hasta tanto se produce la regulación mediante modificación del Reglamento Orgánico Municipal siguiendo el procedimiento legalmente establecido, con los informes técnicos que procedan y con objeto de que se lleve a cabo su regulación y evitar cualquier alteración del desarrollo normal de las sesiones plenarias en garantía del Derecho de representación y participación ciudadana de todos y cada uno de los Concejales. Todo ello en consonancia con la normativa vigente, particularmente con las prohibiciones que establece la Ley Orgánica de Protección de Datos”.

Finalmente, hemos podido comprobar que nos remite, como último documento adjunto a su oficio de respuesta, una noticia de prensa digital procedente del diario “Ideal” en su edición de Granada, según la cual un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo *“autoriza de manera cautelar grabar los plenos del Ayuntamiento de Armilla”*, lo que quiere decir que sobre el asunto objeto de la presente queja de oficio había recaído también un procedimiento judicial sustanciado ante órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que implicaba suspender nuestras actuaciones, de acuerdo con el contenido del art. 17.2 de nuestra Ley reguladora, aunque comunicamos al Ayuntamiento que tuvieran en cuenta la doctrina jurisprudencial sobre la materia.

La **queja 11/3840** la presentó el representante de una agrupación política con representación en el Ayuntamiento del municipio almeriense de Mojácar indicándonos que habían planteado a la Alcaldía-Presidencia la grabación de los plenos municipales. Ésta les contestó, siempre según el representante político, verbalmente que no *“que aunque no existe una ordenanza o acuerdo plenario previo al respecto, es decir, ningún documento lo prohíbe, ella es la que preside los Plenos”*.

En la respuesta municipal se indicaba que tras la solicitud del grupo municipal de grabar las sesiones en vídeo, ordinarias y extraordinarias, del Pleno Municipal y tras las oportunas consultas, teniendo en cuenta los criterios de transparencia, generalidad y racionalidad, resolvieron prohibir las grabaciones de las sesiones plenarias pues, siempre a juicio de la Alcaldía-Presidencia, esta grabación podía producir *“una cierta limitación y cortapisa en las intervenciones por parte de los corporativos, viéndose coartados en sus exposiciones”*, mucho más cuando quien iba a grabar las sesiones era el familiar de uno de los grupos políticos que, siempre según la Alcaldesa, sesgaba la información en las redes sociales. Transcribimos, a continuación, el resto de las cuestiones que planteaba la Alcaldesa en su respuesta:

“- Efectivamente, según se desprende de los artículos 70 y 88 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y del Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, respectivamente, “las sesiones del Pleno de las Corporaciones Locales son públicas”.

Ni uno ni otro cuerpo normativo ni tampoco otra normativa local contemplan la posibilidad de grabar el desarrollo de las sesiones de los órganos colegiados de un Ayuntamiento.

Por consiguiente se puede afirmar que el carácter público de las sesiones queda garantizado con la libertad de asistencia y participación ciudadana, con las actas de cada sesión y con el derecho que les ampara de obtener copia y certificaciones acreditativas de los acuerdos que se adopten.

Al respecto, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (la cual, según establece el artículo 1 del Código Civil, tiene carácter de completar el

ordenamiento jurídico al interpretar la Ley) se ha pronunciado por la facultad del Alcalde de disponer la grabación o disponer lo contrario, criterio que deberá adoptarse según las reglas de generalidad y racionalidad.

En conclusión, y puesto que la publicidad queda garantizada como anteriormente se ha expuesto, resuelvo no autorizar la grabación de las sesiones de este Pleno Corporativo”.

Tras recibir esta respuesta y de una comunicación que nos envió el interesado conocimos que este había planteado la cuestión en sede judicial, estando pendiente de resolver el juzgado correspondiente. Por ello, procedimos a suspender nuestras actuaciones en el expediente de queja.

2. 5. TIC y menores.

Los cambios experimentados en nuestra sociedad en los últimos tiempos han conllevado la introducción de las Tecnologías de la información y de la Comunicación en todos los ámbitos, pero especialmente en la educación, al ser considerada como el instrumento principal para crear y difundir este conocimiento.

En este sentido, la presencia de dichas tecnologías en el fenómeno educativo, con sus nuevas formas y capacidades, ha generado importantes expectativas para mejorar los procesos de enseñanza: como medio de aprendizaje, como soporte para ciertas formas de educación y. además. como importante vehículo de una educación inclusiva. De ahí que un amplio sector de la población hayan visto en las TIC una magnífica oportunidad para mejorar la educación y todos sus procesos. Sin embargo, a pesar de las grandes expectativas generadas, la realidad es que el proceso de implantación de las TIC en los centros escolares no se está realizando al ritmo previsto.

Además, la crisis está poniendo freno al avance experimentado en la introducción de estos sistemas en las escuelas. Ciertamente, los recortes y restricciones presupuestarias implantadas en 2012 han afectado también al ámbito educativo. Y así, en dicho ejercicio, la Consejería de Educación ha tomado la decisión de limitar la continuidad del Programa Escuela 2.0. Se trataba éste de un Programa puesto en funcionamiento desde el año 2003, por el que se repartían ordenadores al alumnado de 5º y 6º de Educación Primaria y 1º y 2º de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO). Como medida alternativa, la Administración educativa ha acordado repartir algunas terminales que, contrariamente al Programa inicial, ahora pasan a ser propiedad de los centros, si bien podrán ser utilizados puntualmente por el alumnado.

Aceptado por la comunidad educativa que la finalización del Programa en cuestión es una consecuencia más de nuestra actual coyuntura económica, la polémica ha surgido por la decisión de la Consejería de excluir a los centros concertados del nuevo sistema de reparto de terminales, lo que ha provocado el malestar en este sector, cuyos representantes se encuentran valorando la posibilidad de recurrir a la jurisdicción para que les reconozca su derecho a formar parte del nuevo Programa en las mismas condiciones que el resto de centros sostenidos con fondos públicos.

Para justificar los cambios la Consejería de Educación señala que esta acción es consecuencia de los ajustes llevados a efecto por la Administración central que ha suprimido para 2012 las ayudas que aportaba a la inversión en tecnología en las aulas. En

este ámbito se aduce que se ha preferido invertir los recursos en profesorado para mantener la misma ratio de alumnos por aula.

Por otro lado, durante 2012 la Defensoría ha recibido denuncias sobre el uso inadecuado que algunos alumnos realizan de las redes sociales de Internet, creando problemas de convivencia en los centros escolares. Generalmente la técnica utilizada para estos reprobables hechos consiste en difundir imágenes del profesorado o de otros compañeros, captadas sin su consentimiento a las que añaden comentarios despectivos o vejatorios.

Nuestra misión se centra en comprobar que estas denuncias han sido convenientemente tramitadas por las Consejería de Educación como Administración competentes en la supervisión y sanción de tales conductas. Debemos señalar que en Junio de 2010 se aprobó un importante instrumento para la lucha y erradicación de estas prácticas. Se trata de la Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas. La norma recoge un protocolo de actuación para los casos de acoso escolar, entre los que se incluye por primera vez, el acoso a través de medios tecnológicos o ciber-acoso, intimidación, difusión de insultos, amenazas o publicación de imágenes no deseadas a través del correo electrónico, páginas web o mensajes en teléfonos móviles.

Aunque tengamos que rechazar contundentemente estos comportamientos, el hecho de que se estén produciendo no ha de llevar a generalizar su posible incidencia ni a rechazar la parte positiva del uso de las Tecnologías de la información. En este punto se ha de ensalzar la importancia de la labor que realiza el profesorado en la formación e información al alumnado sobre las potencialidades de Internet y en general de estas técnicas, favorecedoras de un entorno de comunicación global e intercambio de ideas, así como su lado pernicioso, haciendo ver lo dañino que para el resto de personas, tanto profesorado como compañeros, pueden resultar determinados comportamientos.

SECCIÓN TERCERA:
LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MENORES

SECCIÓN TERCERA: DE LAS PERSONAS MENORES

1. Introducción.

La Sección tercera de esta Memoria se dedica a agrupar de modo resumido las quejas y reclamaciones tramitadas por el Área de Menores y Educación de esta Institución, relacionadas, fundamentalmente, con la actividad del Ente Público de Protección de Menores, así como de la Consejería de Justicia e Interior, encargada de la ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores. Su carácter resumido se justifica por estar pendiente el desglose más pormenorizado y detallado de las quejas así como de otras actuaciones relativas a menores en el Informe Anual que esta Institución ha de presentar ante el Parlamento de Andalucía exponiendo el resultado de su gestión como Defensor del Menor de Andalucía correspondiente al ejercicio de 2012.

Sin perjuicio de completar dicha labor, hemos de resaltar la buena colaboración que, por regla general, mantienen las Administraciones interpeladas con la labor de la Defensoría. Una colaboración que se extiende no sólo al cumplimiento de las peticiones de Informe en la tramitación de los expedientes de quejas sino que abarca también a la aceptación y puesta en marcha del contenido de las Resoluciones dictadas por la Institución.

Este cumplimiento en el deber de auxilio de las Administraciones ha sido la razón por la que no hemos realizado ninguna declaración de actitud hostil y entorpecedora con la labor de esta Defensoría, conforme a las previsiones contenidas en el artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz.

Una labor significativa en materia de menores la constituye las actuaciones de oficio que iniciamos al tener conocimiento de situaciones de riesgo que pudieran vulnerar los derechos de las personas menores de edad. Muchas de ellas son conocidas por denuncias recibidas en el Servicio del “Teléfono del Menor”, por lo que dando cumplimiento al mandato contenido en la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor (artículo 18) procedemos de modo inmediato a trasladar los hechos a la Corporación Local del lugar donde habita el niño o niña afectada. El fundamento de este traslado de la denuncia tiene su fundamento en que el hecho de que los Ayuntamientos son los órganos competente sen lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

A continuación se realiza una breve reseña de los 41 expedientes de quejas tramitados de oficio por la Defensoría sobre materias concernientes al ámbito de menores.

- **Queja 12/397** dirigida al Ayuntamiento de Mijas Costas (Málaga), relativa a una niña de 6 años que recibe un trato negligente por parte de su madre.

- **Queja 12/408** dirigida al Ayuntamiento de Almuñecar (Granada), relativa a la situación de riesgo en la que se encuentran unos hermanos menores de edad.

- **Queja 12/617** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa al absentismo escolar de tres menores escolarizados en un colegio de la provincia de Sevilla.

- **Queja 12/618** dirigida al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), relativa a la posible situación de riesgo de un bebé de 13 meses.

- **Queja 12/640** dirigida a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Sevilla, relativa a la aplicación del protocolo de maltrato infantil en el ámbito educativo.
- **Queja 12/745** dirigida al Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal (Sevilla), relativa al mal estado de conservación de un parque infantil existente en dicho municipio.
- **Queja 12/1159** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Jaén y a la Guardia Civil de Jaén, relativa a la actuación de unos padres que castigan a su hija adolescente encerrándola en un garaje.
- **Queja 12/1270** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Almería, al Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería) y a la Fiscalía Provincial de Almería, relativa a la posible situación de riesgo de 4 hermanos.
- **Queja 12/1355** dirigida al Ayuntamiento de Cartaya (Huelva), relativa al atropello de un alumno en un paso de peatones a la salida de un colegio ubicado en dicho municipio.
- **Queja 12/1389** Dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Granada y de Cádiz, relativa a un grupo de 40 menores llegados en patera a Motril e ingresados en un centro de protección de menores en Purchena.
- **Queja 12/2070** dirigida a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, relativa a la disminución del número de familias de acogida para menores que se encuentran en el Sistema de protección.
- **Queja 12/2293** dirigida al Ayuntamiento de Vélez Málaga, relativa a un menor de 8 años en posible situación de riesgo.
- **Queja 12/2424** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Málaga, relativa al apuñalamiento de un menor inmigrante en centro de protección de Torremolinos (Málaga).
- **Queja 12/2510** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a una niña de 1 mes en situación de riesgo.
- **Queja 12/2575** dirigida al Ayuntamiento de Brenes (Sevilla), relativa a tres hermanos en situación de riesgo.
- **Queja 12/2898** dirigida a los cuerpos y fuerzas de seguridad, relativa a la mediación en el supuesto acoso a padres en presencia de hijos menores de edad.
- **Queja 12/2918** dirigida al Ayuntamiento de Almuñecar (Granada), relativa a la posible situación de maltrato en el ámbito familiar de un menor.
- **Queja 12/3035** dirigida al Ayuntamiento de Bormujos (Sevilla), relativa al accidente de niña en el pabellón polideportivo de Bormujos.
- **Queja 12/3097** dirigida al Ayuntamiento de Ronda (Málaga), relativa una madre alcohólica que desatiende a sus hijos de 2 años y de 1 mes de edad.

- **Queja 12/3205** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Cádiz y a la Diputación de Cádiz, relativa al cierre del centro de acogida inmediata de Puerto Real (Cádiz).

- **Queja 12/3266** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a cuatro menores en situación de riesgo.

- **Queja 12/3487** dirigida al Ayuntamiento de Barbate (Cádiz), relativa a un nonato en riesgo debido a la discapacidad de sus progenitores.

- **Queja 12/3760** dirigida al Ayuntamiento de Cantillana (Sevilla), relativa a la situación de unos menores que viven junto a 15 inmigrantes hacinados en una vivienda.

- **Queja 12/4012** dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa al fallecimiento de un adolescente tras ser apuñalado en el botellódromo de Jerez de la Frontera (Cádiz).

- **Queja 12/4109** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social en Granada, relativa al conato de incendio en el centro de protección de menores Ángel Ganivet.

- **Queja 12/4881** dirigida al Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), relativa a una niña en situación de riesgo.

- **Queja 12/4894** dirigida al Ayuntamiento de Marbella (Málaga), relativa a la situación de riesgo de una niña de 4 años.

- **Queja 12/5643** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Sevilla, relativa a la fuga de 2 menores de un centro de protección.

- **Queja 12/5785** dirigida al Ayuntamiento de Huelva, relativa a un menor de 6 años en posible situación de riesgo.

- **Queja 12/6083** dirigida a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación de la Consejería de Justicia e Interior, relativa a la tentativa de suicidio de un adolescente que cumple medida de convivencia en grupo educativo.

- **Queja 12/6111** dirigida a la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Huelva, relativa a la violación de adolescente tutelada en el centro ciudad de los niños en Huelva.

- **Queja 12/6147** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la organización de una fiesta en un barco en Sevilla.

- **Queja 12/6694** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a cinco hermanos no escolarizados.

- **Queja 12/6744** dirigida al Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), relativa al fallecimiento de un menor de 5 años en polideportivo municipal de Los Barrios.

- **Queja 12/6894** dirigida a la Consejería de Salud y Bienestar Social, relativa a las incidencias de los desahucios en las personas menores de edad.

- **Queja 12/6932** dirigida al Ayuntamiento de Peligros (Granada), relativa a una señora que vende alcohol y tabaco a menores.

- **Queja 12/6933** dirigida al Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla), relativa a tres hermanos de 6, 5, y 4 años en situación de riesgo.

- **Queja 12/6934** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a unos menores que reciben maltrato psicológico por parte de su madre.

- **Queja 12/7161** dirigida al Ayuntamiento de Armilla (Granada), relativa a una denuncia de posible maltrato a un menor.

- **Queja 12/7163** dirigida al Ayuntamiento de Tomares (Sevilla), relativa a una denuncia sobre unos niños que pudieran ser víctimas de malos tratos.

- **Queja 12/7166** dirigida al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) y la Inspección Provincial Unidades Especializadas de Seguridad Social de Cádiz, relativa al posible consumo de alcohol de menores de 16 años en discotecas de Sanlúcar.

Seguidamente en este apartado del Informe hacemos una breve exposición de los datos cuantitativos y cualitativos que arroja las distintas consultas dirigidas al Defensor del Menor de Andalucía, para a continuación hacer un recorrido por diferentes bloques temáticos en que hemos agrupado las quejas tramitadas a lo largo de 2012.

2. Consultas recibidas en el Servicio del Teléfono del Menor de Andalucía.

En el ejercicio 2012, el total de consultas atendidas por el Defensor del Menor de Andalucía, en el servicio especializado del “Teléfono del Menor”, ascendieron a **894**, ello ha supuesto un incremento del 21,46% respecto del año anterior.

En nuestra opinión, dos han sido las razones que justifican este incremento de las consultas. Por un lado, la ciudadanía suele demandar asesoramiento inmediato cuando el problema afecta a una persona menor y en este dispositivo la pueden recibir. Pero además de ello, la crisis económica o mejor dicho, los estragos que la misma está ocasionando en las familias justifican el aumento de las consultas en los términos señalados. De este modo, durante 2012 nos han planteado problemas derivados de la falta de empleo, solicitaron ayuda por no contar con recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas de sus hijos, o se quejaron de los recortes y ausencia de recursos humanos y materiales en organismos públicos que tienen entre sus cometidos la atención a la población menor de edad.

Para el estudio de las llamadas recibidas en el “Teléfono del Menor” se han recogido datos relativos al perfil de la persona que consulta, al tipo de petición que efectúa, a la entidad del problema que plantea, a la Administración afectada y, por último, a la actuación realizada por parte de la Institución tras recibir la consulta.

Seguidamente ofrecemos un resumen de los resultados del análisis de los datos recabados, sin perjuicio de ofrecer una información más detallada y en profundidad en el Informe Anual del Menor de 2012, que se presentará ante el Parlamento de Andalucía.

Comenzamos por el **perfil de la persona** que consulta. Atendiendo al género, destacamos que el 67,11% de las llamadas la realizaron mujeres y el 28,30% hombres. Del

total, el 96,42% de nuestros interlocutores fueron personas adultas, y sólo el 3,58% fueron niños, niñas y jóvenes.

Por su parte, el mayor volumen de consultas partió de la familia nuclear, con una participación significativa de las madres, que consultaron un 67,32%, respecto del total de familiares de primera línea de consaguinidad. No obstante, también solicitaron nuestro asesoramiento profesionales de la infancia (14,43%), la familia extensa(11,97%); y personas del entorno social del menor (11,19%).

Según el lugar de residencia de la persona que efectuó la llamada, las provincias de las que se recibieron un mayor número de consultas fueron las siguientes: Sevilla con un 25,73%, seguida de Málaga con el 15,32%, Cádiz con un 11,74%, y Córdoba con un 9,40%. Respecto de las cuatro provincias andaluzas restantes los porcentajes de llamadas descienden, tal que, de Granada se atendieron el 6,94%; de Huelva el 6,38%; de Jaén el 4,14%, y por último de Almería el 3,91%.

Sobre la base de los datos anteriores, el perfil de la persona que consulta, queda definido como una persona adulta, de género femenino, relacionada con el menor en primera línea de consaguinidad, procedente de las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz, principalmente.

Hemos de poner de manifiesto que si bien el perfil de nuestro interlocutor no ha sufrido alteración significativa desde que se encuentra operativo el servicio del “Teléfono del Menor”, en el presente ejercicio, además del incremento del número de consulta al que hacíamos referencia al principio, asistimos a un cambio sustancial en el contenido de las mismas, que en su conjunto han dibujado un panorama preocupante respecto a como afecta la crisis económica a la población menor de edad.

En cuanto a la **petición**, o tipo de ayuda e información que demandan los usuarios del Servicio, los datos apuntan a que un 89,04% de las veces llamaron para solicitar información general sobre problemas o asuntos relacionados con una posible vulneración de los derechos de las personas menores. Por otro lado, el 9,51%, demandaron ayuda e intervención del Defensor del Menor; mientras que en una proporción considerablemente inferior, utilizaron el “Teléfono del Menor” para pedir cita, el 0,89%; o solicitar información jurídica, el 0,45%.

Con relación a la **materia consultada**, o entidad del problema planteado, podemos decir que éstos son de muy diversa índole, resultando los más recurrentes los surgidos en el ámbito familiar (26,17%); los relacionados con situaciones de riesgo o maltrato de menores (18,01% y 3,13% respectivamente); y los procedentes del entorno escolar (11,52%).

Concretamente, las consultas provenientes del entorno familiar, en su mayoría, son de padres y madres separadas o divorciados, o inmersos en dicho proceso, que continúan con la pugna después de la ruptura de la convivencia familiar. En esta situación, los progenitores suelen expresar su disconformidad con la sentencia judicial de separación o divorcio. Alegan incumplimiento del régimen de visitas, impago de la pensión alimenticia, desacuerdo con procesos judiciales, dificultad para hacer cumplir a los hijos con el régimen de visitas a favor del progenitor no custodio, incumplimiento del horario de recogida o entrega de los hijos, desacuerdos sobre como distribuirse los hijos durante el periodo de vacaciones, denuncias por negligencia en el cuidado de los hijos por parte de uno de los progenitores, o incluso, a negarse a que hijos e hijas viajen con la nueva pareja sentimental del otro progenitor, entre otros asuntos.

Cuando las denuncias que recibimos en el Servicio hacen referencia a situación de riesgo o maltrato de un menor, como se ha puesto de manifiesto al comienzo de esta Sección, la Institución actúa contactando con los Servicios sociales comunitarios de la localidad donde reside la persona o personas menores afectadas y, a tenor de los resultados de las investigaciones previas, se da traslado de la denuncia a dicho organismo, a fin de que realice las actuaciones oportunas, y ello, sobre la base de las competencias atribuidas a las Corporaciones locales por el artículo 18.1 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

Por su parte, las llamadas procedentes del ámbito educativo, las más numerosas fueron para denunciar los problemas de convivencia en el aula, tanto por los conflictos entre iguales como entre el alumnado y profesorado, observándose un incremento significativo respecto del segundo supuesto. También fueron frecuentes las consultas por problemas surgidos durante el proceso de escolarización, las relativas a la falta de recursos materiales y personales para atender las necesidades especiales de alumnos en los centros de integración, o problemas de higiene en los centros educativos, con motivo de huelga de los profesionales de la limpieza.

Respecto a la **Administración afectada**, el 29,75% de los casos correspondieron a organismos públicos pertenecientes a la Administración Autónoma. Un 19,13% a la Administración local, y el 1,23%, a la Administración del Estado, en cuyo caso derivamos a nuestros interlocutores al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

También se recibieron un 26,73% de consultas que competían a órganos judiciales, y ello, debido al elevado número de demanda de información sobre litigios por rupturas familiares.

Para finalizar, destacar que las consultas planteadas derivaron en diferentes **actuaciones por parte de esta Institución**, tal que el 84,68% de los casos recibieron información sobre las posibles actuaciones que podían emprender según el asunto planteado. En el 8,05% de los casos se concluyó con la presentación de la correspondiente queja de la persona interlocutora, y finalmente, en un 6,49% de los casos esta Institución, en uso de las facultades que le confiere el artículo 10 de su Ley reguladora, acordó iniciar una investigación de oficio.

3. Menores en situación de riesgo

El artículo 22 de la Ley 1/1998 de los Derechos y la Atención al Menor de 20 de Abril, define como situación de riesgo aquélla en que existan carencias o dificultades en la atención de las necesidades básicas que precisan los menores para su correcto desarrollo físico, psíquico y social, y que no requieran su separación del medio familiar.

Y previene dicho artículo que una vez que la Administración detecte dicha situación deberá elaborar y poner en marcha un proyecto de intervención social individual y temporalizado que, en todo caso, habrá de recoger las actuaciones y recursos necesarios para solventarla.

La intervención de las Corporaciones Locales de Andalucía como hemos reiterado, resulta crucial en este apartado, máxime si se tiene en cuenta que la misma Ley 1/1998, en su artículo 18.1 establece que las Corporaciones Locales de Andalucía son competentes para el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción

social en materia de menores, así como para la detección de menores en situación de desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio. Y destaca que son competentes para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en las situaciones de riesgo.

Por ello, en un contexto de crisis económica como el actual no es infrecuente que emerjan problemáticas familiares hasta entonces larvadas y que afectan a menores. También familias con una situación económica debilitada que aún así requerían esporádicamente de la intervención de los servicios sociales pasan a ser objeto directo de su intervención ante el agravamiento de su situación, repercutiendo dichas carencias también en las personas menores.

Así nos encontramos casos como el que se nos trasladaba en la **queja 11/5653** en que se denunciaba la situación de riesgo de una familia y sus hijos al vivir en una caravana aparcada en su barrio. También la **queja 12/4528** en la que se censuraba que protección de menores hubiera declarado la situación de desamparo de una menor, asumiendo su tutela e internándola en un centro residencial. La persona que nos remitía la queja era vecina de la familia afectada y decía conocer tanto a la niña como a dicha de familia. Los consideraba una familia humilde, de muy escasos recursos económicos, pero capacitados y comprometidos en el cuidado de la menor, a quien ofrecían, dentro de sus posibilidades, la atención que ésta requería tanto en lo que respecta a su alimentación y vestido, alojamiento, como en lo atinente a su educación y desarrollo afectivo.

En otras ocasiones son los propios familiares de los menores quienes nos denuncian la situación de riesgo en que pudieran encontrarse, tal como acontece en la **queja 12/1265** en que nos alertan de la precaria situación de los padres y como esta situación repercute en los menores. En la **queja 12/1368** se solicita ayuda para solventar la situación de riesgo de los menores de la familia, y en la **queja 12/3317** la abuela denuncia que su nieta no tiene garantizada la escolarización ni otros cuidados básicos.

También es frecuente que sea un cónyuge el que se queje del mal cuidado que reciben sus hijos por parte del cónyuge que tiene asignada la guarda y custodia, tal como ocurre en la **queja 11/4552**, **queja 11/4869**, **queja 12/1811**, **queja 12/3182**, **queja 12/1894**, **queja 12/3467**, o en la **queja 12/2277** en que se llega a insinuar posibles delitos de tráfico de drogas por parte de la persona con la que compartía la convivencia.

Recibimos denuncias de situaciones de riesgo de contenido muy variopinto. No faltan las denuncias sobre mendicidad de menores tal como en la **queja 12/6182**, o casos como el de la **queja 12/2586** en que se nos alertaba del traslado de una familia de Barcelona a Almería para evitar el control de los servicios sociales, o el caso particular de la **queja 12/4135** en que la interesada decía sentirse intimidada y acosada ante el control que sobre ella ejercían los servicios sociales.

Una de las misiones de los servicios sociales comunitarios con mucha incidencia en la garantía de los derechos de las personas menores de edad se refiere al control del absentismo escolar, y en este sentido no faltan quejas que discrepan de la aparente inactividad en dicho sentido, siendo así que en ocasiones en la quejas se alude a menores en edad de escolarización no obligatoria, o bien las intervenciones de control del absentismo se realizan y lo que parece una falta de asistencia injustificada en realidad obedece a una expulsión temporal del centro como medida correctiva (**queja 12/4816**).

Caso contrario es el de la **queja 11/1615** que recibimos de parte del equipo directivo de un centro escolar de Utrera (Sevilla) lamentándose por el hecho de que en

dicha localidad exista un importante número de menores en situación de riesgo grave por incumplimiento de los deberes parentales, con conductas reiteradas de absentismo escolar, y sin que la intervención de las Administraciones hubiera conseguido solventar dicha situación.

En la queja se alude al cumplimiento formal de las gestiones burocráticas de denuncia y correlativo trámite documental de las denuncias de absentismo, celebrándose reuniones de coordinación entre personal técnico de distintas Administraciones pero sin que a la postre se obtuvieran resultados, dándose la paradoja de familias en las que alumnos afectados por absentismo escolar son hijos de alumnos que en su día también tuvieron la misma problemática.

La dirección del centro escolar demandaba del Ayuntamiento un mayor impulso en sus actuaciones sobre todo en los casos más graves, interviniendo de manera efectiva en la problemática familiar y, llegado el caso, dando traslado del correspondiente informe con propuestas de actuaciones de mayor intensidad a las Administraciones competentes.

A este respecto, se recalcaba en la queja que el personal técnico de la Corporación Local con el que mantuvieron reuniones les informó de su precaria situación, viéndose superados por la cantidad de casos a atender: Más de 130 familias y con sólo 3 técnicos especialistas en la materia. Esta situación hacía inviable cualquier pretensión de eficacia en las actuaciones de prevención, detección e intervención en supuestos de riesgo de menores por parte del municipio, siendo además una situación denunciada ante el gobierno local y sin respuesta satisfactoria a pesar de tener constancia del histórico de casos de especial gravedad pendientes de atención o atendidos deficitariamente.

El absentismo escolar reiterado, con sus inevitables secuelas de fracaso escolar y abandono prematuro de la enseñanza, constituye uno de los principales factores -aunque no el único- que contribuyen a la aparición en nuestra sociedad de situaciones de marginalidad, paro, delincuencia, incultura y analfabetismo. De este modo, lo que inicialmente era un simple problema educativo, se convierte a medio o largo plazo en un grave problema social, para cuya atención la comunidad se ve obligada a destinar numerosos medios y recursos que podrían servir para atender otras necesidades sociales.

En un gran número de ocasiones el absentismo escolar reiterado no es sino una manifestación en el plano educativo de la existencia dentro del ámbito que rodea al alumno de un problema de tipo social o familiar que incide directamente en su proceso formativo, impidiéndole o condicionando su asistencia a clase. Este tipo de absentismo motivado por circunstancias sociales o familiares del alumno, no sólo es el que mayor incidencia estadística tiene, sino que además es el más difícil de solucionar, por cuanto su resolución pasa por solventar primero los problemas sociales o familiares que lo provocan.

En este contexto, los servicios sociales comunitarios, dependientes de la Corporación Local, tienen un carácter polivalente e integral que los capacita para actuar en aquellas situaciones susceptibles de intervención en el propio medio social. De este modo, los servicios sociales del respectivo municipio desarrollan estrategias preventivas, especialmente en la detección y recepción de denuncias de situaciones de riesgo. También intervienen para solventar dichas situaciones mediante un plan de intervención que integra diferentes recursos sociales y facilita a la familia el acceso a prestaciones pero integradas en un proyecto de intervención familiar, con indicadores con los que evaluar los compromisos adquiridos por la familia y los resultados obtenidos.

Cuando a pesar de todas estas actuaciones en el propio medio persiste la situación de riesgo grave para la persona menor es cuando se ha de subir el escalón de

intervención y proponer a la Administración competente medidas de intervención de mayor intensidad, que incluso pudieran conllevar la separación del menor de su entorno familiar y social.

Por tal motivo, precisamente para evitar tales actuaciones extremas, es por lo que hubimos de incidir en la falta de recursos denunciada por el centro escolar para dar cobertura a las denuncias de situaciones de riesgo por conductas de absentismo escolar: La situación se resume en que con tal carencia de recursos sociales se ralentiza la posible atención de los casos de absentismo escolar detectados, muchos de los que son atendidos lo son deficitariamente y se produce una consolidación de situaciones que perjudican severamente a los menores que las sufren.

Pero con ser grave este problema no podemos abstraernos de la coyuntura de crisis económica actual que condiciona el margen de maniobra de las Administraciones públicas, comprometidas, incluso por mandato constitucional (artículo 135 de la Constitución, reformado por las Cortes Generales el 27 de septiembre de 2011), en políticas de contención del gasto público para evitar incrementos en el déficit de las cuentas públicas. Por este motivo, aun siendo conscientes de la dificultad de acometer cualquier decisión que pudiera suponer un incremento de gasto sobre los presupuestos consolidados en años anteriores, estimamos que tal hecho no impide acometer reformas organizativas u otras medidas destinadas a hacer más eficientes los recursos administrativos existentes, incrementando la eficacia en su gestión, adecuando de este modo su actuación a los principios recogidos en los artículos 31.2 y 103 de la Constitución.

Tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, consagran la autonomía de los municipios y provincias para ordenar y gestionar sus propios órganos de gobierno y administración, así como el personal a su servicio y su patrimonio, por lo que en uso de dicha potestad de autoorganización cabe la posibilidad de adoptar medidas en tal sentido, con las miras puestas en garantizar un adecuado nivel de atención social a las situaciones de riesgo que afecten a personas menores de edad.

A la vista de todo ello formulamos una **Recomendación** al Ayuntamiento de Utrera para que se promoviera un ajuste de los medios personales y materiales dispuestos por la Corporación Local para atender situaciones de riesgo de menores, procurando una intervención eficiente y eficaz en las situaciones de absentismo escolar que les sean trasladadas por la Administración Educativa. Y a tales efectos sugerimos la posibilidad de una reasignación de funciones entre los efectivos de personal disponibles en el municipio o, si ello no fuera viable, que se estudiase un posible incremento de la plantilla dentro de las disponibilidades presupuestarias.

4. Menores maltratados

En este apartado nos vamos a referir a las denuncias recibidas sobre menores que pudieran estar siendo víctimas de maltrato. Debemos entender por maltrato infantil la acción, omisión, o trato negligente, no accidental, que priva al niño de sus derechos y su bienestar, que amenaza y/o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social y cuyos autores pueden ser personas, instituciones o la propia sociedad.

Para la detección y denuncia de las situaciones señaladas anteriormente, la ley obliga a las Administraciones públicas de Andalucía a establecer mecanismos de coordinación adecuados, especialmente en los sectores sanitarios, educativos y de servicios

sociales, que permitan intervenir sin dilaciones con las medidas de protección adecuadas a las situaciones antes descritas.

A pesar de las previsiones normativas, la realidad muestra como no siempre se logran los resultados esperados. En unos casos la propia dinámica de funcionamiento de juzgados y tribunales, es calificada por las personas afectadas como lenta y tediosa ante la demora inherente a la necesaria cumplimentación de trámites y demás garantías procesales. Así en la **queja 12/1396** se denuncia lentitud en la instrucción judicial de una denuncia sobre malos tratos; en la **queja 11/3444** la persona interesada se lamenta de la poca agilidad y eficacia del Juzgado ante su denuncia de abusos sexuales.

También se dirigen a la Institución personas disconformes con decisiones de los Juzgados en esta materia, tal como en la **queja 12/6511** discrepando con la decisión del Juzgado de no prolongar la prisión provisional de un acusado de abusos sexuales a una menor, todo ello tras valorar las pruebas disponibles hasta ese momento y la declaración efectuada por la propia menor. El procedimiento penal seguía su curso ordinario, en espera de recibir el resultado de pruebas más concluyentes, pero a pesar de ello el interesado nos trasladaba su absoluta disconformidad con dicha decisión ante el riesgo que pudiera suponer para la menor y sus familiares.

Pero, con mucho, en lo que atañe a malos tratos a menores destacan las quejas en que se nos comunican denuncias de tales hechos para que esta Institución, como Defensor del Menor, de traslado de las mismas a las Administraciones competentes. Tal situación se da en la **queja 12/974** en que la madre denuncia que su hija ha sido víctima de abusos por parte de un vecino, en la **queja 12/379** en que los padres denuncian que una vecina insulta a su hija, o en la **queja 12/4776** en la que una persona denuncia que sus vecinos, menores de edad, son víctimas de malos tratos.

Es frecuente que se dirijan al Defensor del Menor familiares de la persona menor de edad para denunciar posibles malos tratos y requerir nuestra intervención. Así en la **queja 12/2547** una tía denuncia que sus sobrinos pueden ser víctimas de malos tratos. En la **queja 12/4423** unos abuelos denuncian que sus nietas pueden ser víctimas de malos tratos.

En ocasiones son los propios menores, víctimas de la situación de malos tratos, quienes solicitan ayuda de esta Institución, tal como en la **queja 12/4371** en que una adolescente denunciaba a su madre por malos tratos. E incluso tramitamos de oficio una queja tras conocer por los medios de comunicación el caso de una joven cuyos padres castigaban a su hija encerrándola en un garaje. Dicha **queja 12/1159** fue incoada tras tener constancia de la detención y puesta a disposición judicial de los padres, acusados de tener una conducta maltratadora con ella.

Según las crónicas periodísticas, la adolescente escapó de su casa y denunció a sus padres por recibir un trato no adecuado y tenerla encerrada en el sótano de una vivienda durante días en contra de su voluntad. Tras recibir la denuncia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado iniciaron diligencias para investigar los posibles ilícitos penales, procediendo a la toma de declaración de ambos progenitores y al arresto del padre, en cuya residencia habría sido encerrada la menor. A continuación la menor quedó bajo la custodia de la Administración de la Junta de Andalucía, siendo internada en un centro de protección de menores.

Siendo éstas las circunstancias del caso, y ante el amplio debate social que dicha noticia suscitó en torno al derecho/deber de educar de los padres y el límite de sus

facultades de corrección, decidimos iniciar un expediente de queja a fin verificar la intervención del ente público de protección con la menor, las medidas adoptadas respecto de su guarda y custodia y las previsiones al respecto. Tras recibir información detallada de las medidas de protección acordadas en favor de la adolescente, pudimos saber que la menor fue derivada al centro de protección por orden de la Fiscalía en tanto se dilucidaba la acusación de malos tratos por parte de sus progenitores.

El informe elaborado por el Ente Público de Protección concluía que la menor no se encontraba en situación de desamparo aunque sí en una situación de riesgo susceptible de intervención por parte del correspondiente equipo de tratamiento familiar.

Otro de los asuntos que se plantean en las quejas alusivas a malos tratos a menores guardan relación con la problemática de la violencia de género. Lamentablemente no dejan de ser frecuentes denuncias como la existente en la **queja 12/5843** en que una madre relataba como ella y sus hijos eran víctimas de acoso y maltrato psicológico por parte su ex marido. En la **queja 12/1552** otra madre denunciaba que el padre maltrataba a su hijo. O el caso contrario, como el planteado en la **queja 12/4323** en que un padre denunciado por abusos sexuales denuncia a su vez a la madre por maltratar a sus hijos.

Tampoco faltan las denuncias relativas a posibles malos tratos a los hijos por parte de la actual pareja sentimental de quien ejerce la guarda y custodia. Así ocurre en la **queja 12/3285**, o en la **queja 12/5602** en la que el interesado además de censurar el comportamiento de su ex esposa nos adjuntaba copia del informe de alta del servicio de urgencias del hospital donde fue atendido su hijo por dolor en la región cervical. En la anamnesis realizada por el facultativo se recogen las manifestaciones efectuadas por el padre acusando de malos tratos a la actual pareja de su ex esposa.

En cuanto a los informes periciales probatorios de posible maltrato a un menor viene al caso que aludamos a la **queja 11/2489** presentada por una persona disconforme con la actuación del Colegio oficial de psicólogos de Andalucía oriental en la denuncia que presentó por la, a su juicio, irregular actuación de uno de sus colegiados.

Esta persona relataba que el psicólogo denunciado emitió un informe pericial psicológico, a instancias de parte, en un procedimiento penal por abusos sexuales a su hija. Según el interesado dicho informe adolecía de credibilidad, era tendencioso, sesgado y carente de rigor, como lo probaría el hecho de que el Juzgado decidiera el sobreseimiento y archivo de la causa, siendo ratificada posteriormente esta decisión por la Audiencia Provincial.

Nos decía que al elaborar dicho informe el psicólogo vulneró su deontología profesional, y que por dicho motivo se decidió a presentar una denuncia ante el Colegio oficial de psicólogos de Andalucía oriental, la cual dio origen a unas diligencias informativas que culminaron con el archivo de las actuaciones, sin ulterior trámite, y sin motivar dicha resolución ni exponer los recursos pertinentes contra la misma. Tras presentar un escrito solicitando la rectificación de esta decisión, la contestación que recibió fue que no tenía legitimación para recurrir, lo cual lo dejaba en situación de indefensión frente al colegiado, que según su versión, faltó a su deontología profesional.

El citado Colegio profesional justificaba dicha decisión apoyándose en jurisprudencia consolidada que establece que en los procedimientos disciplinarios sólo la persona sancionada ostenta legitimación para formular recursos contra las resoluciones dictadas en tales procedimientos. Según el Colegio Profesional la persona denunciante, que no sufre perjuicio personal o patrimonial con la aplicación de la resolución recurrida, no tiene

la condición de parte en los términos que la ley o la jurisprudencia establece en reiterados pronunciamientos.

Tras analizar el caso valoramos que de conformidad con la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, de Colegios profesionales de Andalucía (artículo 36) los respectivos colegios profesionales ostentan competencia para sancionar a los colegiados que incurran en infracción en el orden profesional y colegial. Y a tales efectos el ejercicio de la potestad disciplinaria habrá de ajustarse, en todo caso, a los principios que rigen la potestad sancionadora y el procedimiento sancionador de las Administraciones públicas.

En consecuencia, hemos de traer pues a colación el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que regula el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, que respecto de los procedimientos iniciados mediante denuncia de particular señala (Artículo 11.2) que en tales casos se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

Ahora bien, esta previsión reglamentaria ha de ser matizada para aquellos supuestos en que la persona denunciante suma a esta condición la de interesada, esto es, titular de derechos o intereses legítimos que hayan sido afectados por la presunta infracción y, en consecuencia, también por la resolución que recaiga en el expediente disciplinario.

Tal como acertadamente señala la jurisprudencia aportada por el Colegio oficial de psicólogos (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Noviembre de 1998) la clave para determinar si existe o no un interés legítimo en el proceso de impugnación de la resolución del Colegio profesional, dictada en expediente abierto a virtud de denuncia de un particular por una hipotética actuación inadecuada de un profesional colegiado, es si dicha impugnación puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera jurídica.

En el presente caso cabe al menos la duda de sí el denunciante podría ostentar la condición de persona con interés cualificado toda vez que la actuación del profesional que denuncia ante el Colegio profesional sirvió de soporte a una acusación penal ante los Tribunales, siendo así que, tal como afirma en su escrito, dicho profesional emitió un informe valorativo sobre su persona sin que en ningún momento tuviera algún contacto con él, pudiendo considerarse por tanto una actuación contraria a la deontología profesional.

En cualquier caso, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo precisa que se tiene legitimación para recurrir judicialmente la decisión de archivo de una denuncia cuando lo que se pretende con dicho proceso no es la imposición de una sanción sino que se acuerde la incoación del oportuno procedimiento y se desarrolle la actividad investigadora y de comprobación a fin de constatar si se ha producido por parte del denunciado una conducta irregular que merezca una sanción de naturaleza disciplinaria, (SSTS de 17 de Marzo de 2005, 18 de Septiembre de 2006, 6 de Octubre de 2006, y, más recientemente, la de 2 de Junio de 2009).

Según la documentación aportada por el Colegio profesional, en el presente caso se produjo una actividad de comprobación por parte de su comisión deontológica (apertura de diligencias informativas), acordando finalmente el archivo de sus actuaciones por no apreciar que existiera una actuación incorrecta susceptible de reproche a tenor del código deontológico profesional.

Por tanto, para que el particular denunciante (además perjudicado por la actuación del profesional) tuviera la posibilidad de ejercer su derecho a discrepar respecto

de la diligencia empleada por el colegio profesional en su labor fiscalizadora de la intervención del profesional denunciado, resulta ineludible que al menos se le notifique, con las garantías establecidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la resolución de archivo de la denuncia con indicación de los recursos posibles contra dicha decisión.

Sólo así, cuando quedase garantizada la firmeza de la resolución de archivo de la denuncia, tendría el denunciante expedita la vía judicial para recurrir dicha decisión, correspondiendo en tal caso al órgano judicial dilucidar la admisibilidad de dicho recurso, valorando la legitimidad del recurrente junto con el resto de elementos de fondo y forma de la demanda.

A la vista de todo ello emitimos una Resolución dirigida al Colegio Oficial de psicólogos de Andalucía oriental recomendando que se notificase al denunciante la resolución de archivo de la denuncia, con indicación de los recursos posibles contra dicha decisión, los órganos ante los que interponerlos y su plazo.

Al momento de redactar este informe nos encontramos todavía a la espera de recibir la obligada respuesta de dicho colegio profesional.

5. Declaración de desamparo. Tutela y guarda administrativa

El artículo 172 del Código Civil encomienda a la Entidad Pública competente en el respectivo territorio la protección de los menores en los que constate su situación de desamparo a través de las medidas de protección necesarias, atribuyendo la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía, a la Consejería competente de la Junta de Andalucía la asunción de la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en nuestra Comunidad.

La declaración de desamparo de una persona menor de edad representa la más extrema de las medidas que el Ente Público está facultado para adoptar en protección de sus derechos puesto que conlleva la separación del menor de sus progenitores o de quienes vinieran ejerciendo su guarda y custodia. En esta tesitura son frecuentes las quejas de padres y/o madres en disconformidad con dicha decisión, alegando que la Administración ha errado al apreciar los hechos motivadores de la misma o alegando no haber recibido previamente suficientes ayudas sociales para solventar la situación y evitar tan drástica decisión.

Así en la **queja 12/4372** una madre se dirige a nosotros disconforme con el desamparo de su hijo al poco de nacer en el hospital. Relataba que los informes de los servicios sociales de zona eran erróneos considerando que exageraban en sus apreciaciones. En la **queja 12/4525** se dirige al Defensor del Menor la madre de 3 menores, de 12, 8 y 4 años de edad, respectivamente, que habían sido declarados en situación de desamparo. La madre nos decía que había desaparecido la situación de riesgo que dio lugar a la intervención de protección de menores ya que en esos momentos no convivía con el padre de su hija menor, disponía de vivienda en propiedad idónea para albergarlos y medios con que satisfacer sus necesidades. Por tal motivo solicitaba la revocación de la resolución de desamparo y que regresasen sus hijos con ella.

Se repite idéntica temática en la **queja 12/4526** en la que los interesados manifiestan su disconformidad con la resolución de desamparo de sus hijos. Refieren que se sustenta en suposiciones infundadas alegando que el problema con el alcohol de la madre fue puntual, tras la noticia de fallecimiento del padre (abuelo de los menores).

Indicaban que su situación les haría merecedores de una revocación de dicha decisión y la reintegración de los menores con ellos. También en la **queja 12/6059** la interesada discrepa de la información remitida por los servicios sociales comunitarios al Servicio de protección de menores de la Junta de Andalucía indicando que dicha información es calumniosa y que no existen motivos para el desamparo de su hija, o en la **queja 12/3310** en que los padres de un menor se muestran disconformes con su declaración de desamparo y con el limitado régimen de visitas establecido.

En otras ocasiones el relato de la queja se centra en la intervención del Juzgado que conoce de la demanda de oposición al desamparo, tal como en la **queja 12/1872**, presentada por un padre desesperado ante el farragoso trámite judicial de 8 años de duración, complicado por el hecho de que en primer lugar tuvo que litigar para que le reconocieran la paternidad y posteriormente para que se revocaran las medidas de protección acordadas a favor del menor. De tenor similar es la **queja 12/5190** presentada por un padre rehabilitado de su toxicomanía ante su pretensión de recuperar la custodia de sus 2 hijas, siendo así que la paternidad de una de ellas le había sido reconocida por el Juzgado tras un largo pleito con la Junta de Andalucía.

Son muchos los casos de abuelos que se dirigen al Defensor del Menor intercediendo en favor de su hijo o hija, a su vez padre o madre del menor declarado en situación de desamparo. Así en la **queja 12/4772** una abuela nos manifestaba su temor ante la posibilidad de que su nieta pudiera ser entregada en acogimiento preadoptivo, o en la **queja 12/2904** en que la abuela de un menor se lamentaba de los errores que a su juicio se habían cometido en el expediente de protección y que fueron refrendados en sede judicial tanto en primera instancia como posteriormente al resolver el recurso de apelación. De tenor similar es la **queja 12/3671** en que una abuela se muestra disconforme con la extinción del acogimiento familiar de su nieto, o la **queja 12/2983** en que el abuelo manifiesta la disconformidad con el acogimiento familiar de su nieta por una familia ajena a la biológica.

Como no podía ser de otro modo la temática de violencia de género también influye en la tramitación de expedientes de protección de menores, siendo un argumento utilizado para fundamentar o rechazar una declaración de desamparo. Así en la **queja 12/3427** una madre refiere su condición de víctima de violencia de género y por tal motivo solicita ayuda de la Administración para recuperar la custodia de su hijo. De igual tenor es la **queja 12/3494**, o la **queja 12/614** en la que una mujer víctima de malos tratos se lamentaba que a lo largo de su vida hubiera perdido la custodia de 5 hijos y que tras su precaria situación le hayan vuelto a declarar en desamparo otros 2. Por su parte en la **queja 12/3674** un padre condenando en sentencia firme por violencia de género se muestra disconforme con la decisión de la Junta de Andalucía de entregar a sus hijos en acogimiento preadoptivo.

Un tema muy controvertido nos fue planteado en la **queja 12/3002** referida a la declaración de desamparo de unos menores cuyos progenitores padecían discapacidad intelectual. En dicha queja compareció una asociación de apoyo a personas con discapacidad expresando su disconformidad con dicha declaración de desamparo al apreciar que no se acomodaba a lo dispuesto en la legislación. Argumentaba la asociación que en determinadas ocasiones las personas con discapacidad intelectual necesitan apoyos para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de personas y así lo reconocen las leyes, tal como el artículo 12 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este mismo texto protege el derecho de maternidad en su artículo 23 y compele a los Gobiernos a garantizar los derechos y obligaciones paterno filiales, entendiendo que el papel de la Administración deberá ser el de preservarlos en igualdad de condiciones, lo que forzosamente implica adoptar las medidas

que así lo permitan, y prohíbe explícitamente separar a un menor de sus padres por razón de discapacidad.

En el caso que nos ocupa el Ente Público de Protección de Menores nos remitió un informe en el que justificaba su actuación señalando que la discapacidad padecida por los progenitores era valorada como un elemento más a tener en cuenta junto con el resto de características personales, familiares, sociales y económicas que determinan cualquier posible riesgo de incumplimiento de los deberes respecto del hijo a quien los progenitores han de atender.

Así pues, por si sola la discapacidad no es considerada un elemento que conlleve una situación de desamparo. Por tal motivo en el informe de la Administración se señalan los elementos determinantes de la declaración de desamparo, precisando que además de tener en cuenta la discapacidad intelectual de ambos progenitores y como este hecho afectaba a los cuidados requeridos por el menor, se valoraron y fueron determinantes elementos tales como la falta de atención a las necesidades físicas, emocionales y educativas del menor; la carencia de habilidades y hábitos domésticos por parte de los progenitores; el desconocimiento en el ejercicio de funciones inherentes al rol parental; el carecer de vivienda con las condiciones adecuadas; desestructuración familiar; aislamiento social y familiar, así como dificultades de integración y abuso de drogas o alcohol.

Respecto de las personas internas en prisión y afectadas por un expediente de protección de menores abordamos la **queja 11/5053**. En este caso el interesado se mostraba disconforme con que sus hijos siguieran internos en un centro de protección sin atender al ofrecimiento realizado por sus padres (abuelos por línea paterna) para tenerlos en acogimiento familiar. También se lamentaba que tras más de un año de estancia en prisión siguiera sin tener contacto con sus hijos, al no ejecutarse un mínimo régimen de visitas.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos informe del Ente Público de Protección de Menores en la provincia de Huelva, respondiéndonos que se tenían antecedentes de esta familia desde 3 años atrás, momento en que se acordó iniciar un procedimiento para la declaración de desamparo de los niños. Dicho expediente culminó con una resolución que declaraba la inexistencia de motivos para dicha actuación, y derivaba el caso a los servicios sociales comunitarios para un seguimiento de la situación familiar.

Transcurridos 2 años desde esa fecha se recibe un informe procedente de los servicios sociales comunitarios que alertaba de la situación de grave riesgo en que los menores pudieran encontrarse por las propias carencias de la unidad familiar unidas a la contingencia del reciente ingreso del padre en prisión. En consecuencia, se dictó de forma inmediata una resolución provisional de desamparo y se procedió al ingreso de los menores en un centro de protección.

Dicha resolución provisional fue ratificada en Septiembre de ese mismo año por la comisión provincial de medidas de protección, formalizando la declaración de desamparo, la asunción de tutela por parte de la Administración y la estancia de los mismos en un centro de protección.

En cuanto al ofrecimiento efectuado por los abuelos paternos para tener en acogimiento familiar a sus nietos, la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social nos decía que el expediente para su valoración de idoneidad se encontraba en esos momentos todavía en trámite, aunque en una fase avanzada, y puntualizando que la demora acumulada (la petición se efectuó en julio de 2010) obedecía a que dichos estudios

de idoneidad se efectuaban siguiendo criterios de antigüedad, y teniendo en cuenta la situación en que se encontraban los menores así como el plan de intervención diseñado para ellos.

Por otro lado, en lo que referente a los contactos entre los menores y su padre, interno en prisión, la Delegación Provincial argumentaba que no se había aprobado ningún régimen de visitas puesto que no constaba ningún escrito de solicitud del padre en tal sentido, a pesar de haber sido informado sobre ello, y teniendo en cuenta además el criterio de la Delegación que favorece el que los contactos se produzcan durante los permisos carcelarios evitando el traslado de los niños al centro penitenciario. En cuanto a los abuelos, en el informe se indica que éstos tienen aprobado un régimen de visitas, pudiendo visitar a sus nietos en el centro residencial con la periodicidad establecida.

Tras analizar los antecedentes expuestos y en cuanto a las medidas de protección acordadas en favor de los menores, estimamos que las mismas vinieron motivadas por la coyuntura excepcional del ingreso del padre en prisión, que agravó la ya precaria situación familiar de la que había antecedentes por los informes recibidos de los servicios sociales comunitarios que venían haciendo un seguimiento de su evolución.

Ante el deterioro de su situación, y al estar comprometido el bienestar e interés superior de los menores, la actuación congruente de la Administración fue la que efectivamente se realizó, esto es, se procedió al ingreso de los menores en un centro donde quedaran garantizadas de manera inmediata sus necesidades básicas, así como su bienestar e interés superior.

Dicha actuación se enmarca en las competencias propias de Ente Público de Protección de Menores, conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de Enero, de Protección Jurídica del Menor, y perfiladas en el artículo 18.2 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que configura a la Administración de la Junta de Andalucía como la entidad pública competente para el ejercicio de las funciones de protección de menores que implican separación del menor de su medio familiar, reguladas en los Capítulos III y IV del Título II de la Ley.

Precisa el artículo 18.1 del Decreto 42/2002, de 12 de Febrero, regulador del Régimen de Desamparo, Tutela y Guarda de Menores, que la situación de desprotección en que se encuentren los menores habrá de dar lugar a la inmediata intervención de la Administración de la Junta de Andalucía, a fin de prestar la atención que requieran.

Es por ello que en aplicación de los artículos 32 y 33 del Decreto 42/2002, antes citado, se procedió a la declaración provisional de desamparo de los menores, siendo éste el soporte jurídico que habilitó a la Administración para asumir su tutela, limitando los derechos de sus progenitores, los cuales fueron inmediatamente informados de tal actuación.

Una vez asumida la tutela, la Administración de la Junta de Andalucía prosiguió la instrucción del procedimiento de desamparo, culminando el mismo con el dictado de una resolución que ratificaba todas las decisiones adoptadas hasta entonces.

Ahora bien, se ha de recalcar que a los pocos días de la resolución provisional de desamparo se produjo el ofrecimiento de los abuelos paternos para tener a sus nietos en acogimiento familiar, situación que debió propiciar una intervención diligente para valorar tal ofrecimiento y resolver en consecuencia conforme a las conclusiones obtenidas del estudio de idoneidad.

El criterio que debió presidir la actuación de la Delegación Provincial a partir de ese momento es el recogido en los artículos 19 y 27 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, según los cuales la Administración habría de otorgar prioridad al acogimiento familiar sobre la medida de alojamiento en centro residencial, favoreciendo al mismo tiempo la permanencia de los menores –a ser posible sin que los hermanos hubieran de separarse- en su propio ambiente, procurando que el acogimiento se produjese en su familia extensa, salvo que no resultase aconsejable en orden a su supremo interés.

Por ello era perentorio el necesario estudio de idoneidad del ofrecimiento para el acogimiento efectuado por los abuelos paternos, cuya tramitación preeminente respecto de otras valoraciones de idoneidad se encuentra previsto en los artículos 34 (preferencia de acogimientos en familia extensa) y 18 (trato preferente a solicitudes referidas a grupos de 3 o más hermanos) del Decreto 282/2002, antes citado.

Según el artículo 17 de este Decreto, el procedimiento de declaración de idoneidad para el acogimiento, en sus diversas modalidades, se inicia a instancia de persona residente en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y culmina con una resolución (artículo 20) que habrá de dictar la comisión provincial de medidas de protección acerca de la idoneidad de las personas interesadas, que les será notificada, ordenando en su caso la inscripción en el registro de solicitantes de acogimiento y adopción de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que puedan entender desestimada su solicitud si transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento no hubieran recibido una notificación expresa de la resolución.

En el presente caso, a pesar de tratarse de una solicitud presentada por familia extensa y de venir referida a un grupo de 3 hermanos, se ha sobrepasado con creces el límite de 6 meses previsto para su resolución, debiendo por tanto censurar la actuación desarrollada por la Administración así como la explicación ofrecida relativa a los criterios de ordenación de los estudios de idoneidad, que como señalamos, en sentido contrario a lo actuado, debieron propiciar una tramitación diligente de la solicitud presentada por esta familia.

Dejando a un lado esta cuestión y refiriéndonos ahora al establecimiento de un régimen de visitas a favor del padre, interno en prisión, hemos de aludir a las obligaciones que incumben a la Administración desde el momento que ejerce la tutela de personas menores de edad, declaradas en situación de desamparo.

La tutela de una persona menor de edad exige una actitud diligente para impulsar todas aquellas medidas y actuaciones que pudieran repercutir en su bienestar. Nos referimos no sólo al impulso de las resoluciones administrativas congruentes con la propia declaración de desamparo y posterior acogimiento residencial o familiar, sino también otras medidas concomitantes que aseguren el mantenimiento de la relación con sus familiares, evitando daños a la relación de afecto y vínculos con su familia, ello en el supuesto de que no existiera ningún impedimento a dicha relación.

En este contexto censuramos la pasividad de la Delegación Provincial ante la aparente inactividad del padre respecto de la efectividad del derecho de visitas a sus hijos, pues para valorar las actuaciones del padre –en el informe que nos fue remitido se decía que no presentó solicitud alguna a pesar de ser informado del derecho a relacionarse con sus hijos- no se puede soslayar el hecho de que su estancia en prisión conlleva una evidente restricción de derechos y que en dicho entorno se encuentran limitadas sus posibles actuaciones.

Y contrasta su aparente inactividad con el hecho de que nos hiciera llegar su queja expresando su malestar con las actuaciones desarrolladas por la Administración y su deseo de tener relaciones con sus hijos ya que llevaba cerca de un año sin ningún contacto con ellos. Por este motivo sorprende que la Administración se acoja al rigor formal de la no constancia de una solicitud en tal sentido para justificar los motivos por los que aún no se había producido ninguna visita.

Es por ello que no pudimos considerar dicha actitud como favorable para los menores ya que en el informe que nos fue remitido no constaba ninguna indicación que desaconsejara los contactos entre el padre y sus hijos. Más al contrario, al no existir inconvenientes que desaconsejaran las visitas, la Administración debió ser pródiga en facilitar dichos contactos y tener una actitud diligente para contactar con la Institución penitenciaria, y dentro de los medios disponibles por ambas Administraciones poder ofrecer al padre soluciones para disfrutar de contactos con sus hijos por la vía que estuviese habilitada.

A la vista de todo emitimos una resolución dirigida a la por entonces Delegación Provincial para la Igualdad y el Bienestar Social con las siguientes **Recomendaciones**:

“Primera.- Que se resuelva con diligencia la valoración de idoneidad presentada por la familia extensa de los 3 hermanos señalados en la queja.

Segunda.- Que en supuestos como el presente en que algún progenitor de menores tutelados por la Administración se encuentre en prisión y no existe inconveniente a la relación con sus hijos, se faciliten los contactos familiares entre progenitor y menores, realizando de oficio las actuaciones que fueran pertinentes con la Institución Penitenciaria y con la propia persona interesada”.

La respuesta de la Administración a nuestra resolución fue en sentido favorable, indicando que era inminente la conclusión del estudio de idoneidad de los abuelos, y que por otro lado se habían realizado gestiones con el centro penitenciario para que los menores pudieran desplazarse allí para hacer efectivo el régimen de visitas con el padre.

Respecto de problemas en la coordinación entre entidad colaboradora de integración familiar, familia acogedora y equipo tutelar en el proceso de acople del menor con su nueva familia, versaba la **queja 11/5606** en la que la familia acogedora de un menor relataba su disconformidad tanto con la decisión de reintegrar al menor con su familia biológica como con el modo en que se realizó el tránsito progresivo del menor con su familia.

Debemos señalar en primer lugar que las actuaciones de la Administración en el expediente de protección respondieron a las previsiones del artículo 23.1.a) de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, asumiendo la tutela del menor tras el abandono voluntario de sus familiares. Una vez asumida su tutela, en esos momentos correspondía a la Administración decidir la medida más conveniente y para ello, ante la preferencia de la Ley por la alternativa familiar en detrimento del acogimiento residencial, se decidió en interés del menor que fuera acogido por una familia que venía colaborando en el programa de acogimientos familiares de urgencia.

El problema que se suscita en la queja surge en el momento en que la Administración, tras valorar los diferentes elementos que confluyen en el expediente del menor, decide confiar su guarda y custodia a los abuelos maternos, valorando a tales efectos el ofrecimiento firme realizado por ellos, el hecho de que los hermanos del menor ya

convivían con ellos, y los informes favorables remitidos desde la organización no gubernamental que colaboraba con la Administración.

Con toda esta información se decide, en interés del menor, que pase a ser acogido por su familia extensa, con un período de acercamiento progresivo entre el niño y sus familiares durante los días de estancia de la abuela en su localidad de residencia.

Este período de acoplamiento fue notificado sin la suficiente antelación a la familia acogedora, que a pesar de ello mostró su colaboración y se produjeron los contactos entre menor, madre biológica y abuela materna a entera satisfacción, tal como quedó acreditado por la entidad colaboradora de integración familiar actuante en dicho procedimiento.

No obstante, el día de la entrega se produjo un incidente desagradable fruto de que no se hubiera producido la suficiente coordinación entre la entidad colaboradora de integración familiar, la familia colaboradora del programa de acogimientos familiares de urgencia y el equipo tutelar responsable del menor.

Y es en este punto en el que cobra vigor lo dispuesto en el artículo 12.3 del Decreto 282/2002, de 12 noviembre, regulador del Acogimiento Familiar y la Adopción, según el cual la integración de los menores en una familia acogedora –en este caso acogimiento con su familia biológica- habrá de ser cuidadosamente planificada, prestando apoyo en las fases de preparación al ingreso, acoplamiento y adaptación a la nueva situación y, en su caso, a la posterior reinserción familiar o al paso a otra medida de protección.

A tales efectos el artículo 26.1 del Decreto 282/2002 impone a la organización provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social (actualmente Salud y Bienestar Social), bien directamente o a través de entidades colaboradoras, la obligación de prestar a los menores y a las familias en que éstos se integren el asesoramiento y apoyo técnico necesarios para el buen desarrollo del acogimiento.

También conviene traer a colación los criterios específicos de selección de familias acogedoras “simples” establecidos en el artículo 15 del Decreto, según el cual las familias acogedoras habrán de tener presente y asumir tanto la temporalidad del acogimiento como la participación “activa” de la familia biológica en dicho acogimiento.

A este respecto, esta Institución del Defensor del Menor viene propugnando para supuestos como el presente en que familia acogedora y biológica no manifiesten inconveniente al encuentro, que lo deseable sería propiciar tales encuentros y que de este modo quedase garantizado un intercambio fluido de información de todo lo relacionado con el menor, creando además una situación proclive a un tránsito no traumático entre cuidadores.

Es por ello que no encontramos justificación al hecho de que sin disponer de datos que motivasen, con argumentos de peso, la ausencia de contactos entre familia acogedora y biológica estos se limitasen, ello a pesar de que, como se pudo comprobar con posterioridad no existía ningún dato que pudiera fundamentar dicha limitación, más al contrario el acoplamiento del menor con su nueva familia se estaba produciendo a satisfacción sin ningún problema entre las familias.

Pero es que, además, tratándose de un menor en edad lactante, con dicha limitación de contactos entre familias se desechó cualquier información que pudiera aportar la familia que lo había tenido acogido hasta el momento, no pudiendo trasladar datos

relevantes sobre aspectos sanitarios que no figuraran en su expediente de protección y otra información sobre otras cuestiones en apariencia banales pero de indudable incidencia en el bienestar del menor, tales como hábitos de sueño, preferencias de comida, estímulos ante los que mejor reacciona, miedos que son más frecuentes, entre otras cuestiones dignas de mención.

Tras valorar los hechos expuestos emitimos una resolución con las siguientes **Recomendaciones** dirigidas a la por entonces Delegación Provincial para la Igualdad y el Bienestar Social de Sevilla:

“Que se garantice una actuación coordinada entre la entidad colaboradora de integración familiar, la familia acogedora de urgencia y el correspondiente equipo tutelar, evitando supuestos como el presente en que el equipo interviniente desconocía elementos esenciales del proceso de acople del menor con su familia biológica.

Y que en el supuesto de menores en edad lactante se procure para la nueva familia de acogida toda la información posible sobre el menor, tanto en lo relativo a aspectos sanitarios como a cualesquiera otros que sirvieran para garantizar su bienestar. A este respecto consideramos beneficiosos los contactos entre familia acogedora de urgencia y la familia que en adelante disponga de la custodia del menor, siempre que no existieran elementos relevantes que desaconsejaran dichos contactos.”

La respuesta a esta Resolución fue en sentido favorable, reconociendo que aunque la relación entre entidad colaboradora de integración familiar, familia acogedora y equipo tutelar suele estar presidida por los principios de coordinación, colaboración y cooperación mutua, en el caso relatado en la queja no se desarrollaron adecuadamente los habituales canales de comunicación entre los agentes actuantes. En consecuencia para prevenir nuevas incidencias se dictaron las pertinentes instrucciones.

6. Acogimiento residencial

En este apartado incluimos las quejas que refieren controversias respecto del devenir del internamiento en centros residenciales de los menores tutelados por la Administración, tanto referidas al estado de conservación y funcionamiento de los referidos centros, como a las incidencias en las visitas de los familiares o en la vida cotidiana de los centros.

Empezamos nuestro relato con un incidente acaecido en el centro de protección de menores "Virgen de la Esperanza" de Torremolinos (Málaga). Dicho incidente fue recogido en diversos medios de comunicación que destacaban como un adolescente, interno en el centro, causó heridas con arma blanca a otro menor también interno en el centro, todo ello motivado por una discusión sucedida mientras participaban en un actividad deportiva.

El menor víctima de la agresión precisó atención sanitaria en el hospital y tras las pertinentes curas volvió a ser ingresado en el centro. Por su parte, el presunto agresor fue puesto a disposición de la Fiscalía de Menores, que decretó su ingreso en un centro de reforma.

Tras tener constancia de los hechos decidimos iniciar, de oficio, la **queja 12/2424**, con la finalidad de evaluar las circunstancias que rodearon el incidente, con

especial referencia al deber de vigilancia y cuidado que corresponde a la Administración como tutora y guardadora legal.

Así pudimos saber que el incidente ocurrió durante una actividad de ocio previamente programada por el centro, con la intervención de personal educativo. El hecho desencadenante fue una discusión entre menores, rápidamente abortada por parte del personal, y sin que fuera previsible la reacción de uno de los menores que inesperadamente utilizó un arma blanca que tenía escondida en el jardín. Por todos estos condicionantes, y a pesar de la gravedad de los hechos, valoramos que se trataba de un incidente aislado, ajeno a la pauta ordinaria de convivencia en el centro. De igual consideramos muy positiva la rápida intervención del personal sanitario del centro, como también la asistencia en el hospital al menor herido por parte del mediador intercultural.

De otro incidente, en este caso un conato de incendio, ocurrido en el centro Ángel Ganivet, de Granada, nos ocupamos en la **queja 12/4109**. Dicho expediente lo iniciamos, de oficio, tras conocer por los medios de comunicación que el personal de centro tuvo que colaborar en las tareas de extinción de un incendio ocurrido en el mes de Julio, que afectó a parte de sus instalaciones, cuando éste ya amenazaba con extenderse al resto de dependencias. Tras detectar el incendio, el personal alertó a policía y bomberos que se personaron de inmediato.

En las crónicas periodísticas se señalaba que el incendio fue de escasa entidad, y afectó a un colchón y parte de otro. El fuego fue sofocado por el propio personal del centro de menores con el uso de extintores, sin que finalmente fuese necesaria la intervención de los bomberos que se desplazaron hasta el centro.

Nuestra actuación en la queja, como Institución defensora de los derechos de los menores, estuvo encaminada a constatar las circunstancias concretas en que se produjo dicho incidente y las actuaciones desarrolladas por la Administración para prevenir posibles riesgos a los menores residentes en el centro.

Así pudimos conocer que gracias a la rápida reacción del personal del centro pudo abortarse el riesgo de incendio. También, tras las indagaciones realizadas por la policía cuatro menores fueron puestos a disposición de la Fiscalía, donde prestaron declaración en presencia de la directora del centro y del mediador intercultural. Los menores reconocieron que el incendio fue provocado por menores internos.

Tras las indagaciones realizadas por la Fiscalía se pudo determinar que la edad de alguno de estos menores no se correspondía con lo manifestado, resultando mayores de edad dos de ellos. En cuanto a los otros dos menores el Juzgado determinó una medida de libertad vigilada para ambos, permaneciendo en el mismo centro de protección.

También de oficio iniciamos la **queja 12/3205** tras tener conocimiento por noticias aparecidas en distintos medios de comunicación de la decisión adoptada por la Diputación Provincial de Cádiz de proceder al cierre de un centro de protección de menores de Puerto Real, de titularidad de dicha Administración local, como consecuencia de problemas financieros derivados de retrasos en los pagos del convenio con la Junta de Andalucía.

Según las crónicas periodísticas, la decisión afectaba a 11 menores residentes en el centro, algunos de los cuales llevaban residiendo allí durante un período muy prolongado, ello a pesar de que el encargo institucional venía referido a funciones de acogida inmediata.

Asimismo se aludía a la posible separación de hermanos, toda vez que la reubicación de los niños se iba a realizar de forma prioritaria con familias de acogida, siendo así que esta opción conllevaba la separación de convivencia entre hermanos al no poder coincidir con la misma familia.

En virtud de lo expuesto, decidimos iniciar, de oficio, un expediente de queja sobre dicha cuestión interesándonos especialmente por la situación de los menores afectados por dicha decisión.

Estando ya en curso nuestra intervención recibimos la **queja 12/3238**, de carácter colectivo que incluía las firmas de 4000 personas en apoyo al personal del referido centro de protección de menores, manifestando su disconformidad con la clausura del mismo.

En respuesta a las cuestiones planteadas en la queja la Administración de la Junta de Andalucía nos informó que la conclusión del convenio con el referido centro en ningún caso obedeció a problemas financieros sino que responde a la política emprendida por la Administración Autonómica de sustitución progresiva de plazas de acogimiento residencial de menores de corta edad por acogimientos familiares para dicha finalidad.

En el informe que nos fue remitido se recalca que dicha política se inició años atrás, siendo así que en Agosto de 2010 se eliminaron del convenio con el centro plazas destinadas a recién nacidos, pasando el convenio de 24 a 12 plazas. Así mismo, en consonancia con dicha decisión política se elevó la edad mínima de los menores que residirían en dicho centro, pasando de los 8 del primer convenio a los 10 años fijados para el último.

A lo largo del ejercicio 2011 y gracias al incremento de familias declaradas idóneas por la Administración para su inclusión en el programa de acogimiento familiar de menores, en sus modalidades de simple y urgente, se procedió a la sustitución de las plazas de acogimiento residencial del centro por medidas de acogimiento familiar.

Y en lo que respecta a las medidas adoptadas para evitar daños innecesarios a los menores internos en el centro, la Administración indicaba que se estudiaron las diferentes opciones para cada uno de ellos teniendo en cuenta su escolarización como las opciones tutelares más beneficiosas, acordes con su situación personal: Así 3 hermanos prosiguieron en acogimiento residencial en otro centro de distinta provincia; 3 hermanas quedaron en acogimiento preadoptivo con la misma familia; de otro grupo de 3 hermanos, 2 de ellos fueron acogidos por los abuelos paternos y el otro, de distinto padre, quedó en acogimiento preadoptivo con otra familia; y de otras 2 hermanas cada una fue acogida por distinta familia extensa, al resultar inviables los intentos realizados para que fuesen acogidas en el mismo núcleo familiar.

Por otro lado, la Diputación Provincial de Cádiz nos remitió un informe en el que se señalaba el importante trabajo social que se vino realizando en el centro, y en lo referente al personal nos informaron de la continuidad en el empleo de todos los trabajadores, siendo reubicados en distintos servicios de la Administración provincial.

Tras evaluar la información aportada por ambas Administraciones concluimos el acomodo a la legislación de las actuaciones realizadas, al ser acordes con la previsión establecida en el artículo 19 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, que otorga preferencia al acogimiento familiar sobre el residencial, además de responder al principio constitucional

(artículo 31.2 de la Constitución) de que la programación y ejecución del gasto público se efectúe con criterios de eficiencia y economía.

De tenor similar al planteado en la queja que acabamos de exponer es el asunto que se planteaba en la **queja 12/5754**, y **queja 12/6889**, en disconformidad con el posible cierre del centro residencial de protección de menores popularmente conocido como “Casa Cuna” o “Unidades Familiares” dependiente de la Diputación Provincial de Huelva. En dichas quejas se alude a la importante labor social que viene desarrollando el centro en la zona, con importante arraigo entre la población.

Tras evaluar el contenido de la queja decidimos solicitar información al respecto a la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, y a la Diputación Provincial de Huelva, en especial respecto de la vigencia del convenio entre la Junta de Andalucía y la Diputación para el funcionamiento del centro, así como en relación con las actuaciones desarrolladas para evitar el impacto del posible traslado a los menores allí residentes.

Hasta el momento de redactar el Informe sólo hemos recibido el oficio emitido por la Administración Autonómica en el cual se señala que la clausura del establecimiento obedece a la petición efectuada por la propia Diputación Provincial. Tras conocer la voluntad de la Administración provincial de finiquitar la colaboración con la Junta de Andalucía para la gestión del mencionado centro se inició un estudio de la situación concreta de cada menor, siéndole asignada plaza en otro centro de la provincia idóneo a sus características.

También se señala en el informe que para evitar una merma en las prestación de acogimiento residencial de menores en la provincia de Huelva se tiene intención de destinar las cantidades asignadas a dicho convenio a la concertación de otro centro, de similares características, así como al fomento de la medida de acogimiento familiar como política preferente del Ente Público de Protección de Menores.

En cuanto a la decisión adoptada por la Diputación Provincial de Huelva en el momento que recibamos el informe solicitado a dicha Administración valoraremos tal actuación conforme a la legislación aplicable y los principios constitucionales aplicables al caso.

En el funcionamiento cotidiano de los centros de protección un incidente común, aunque con incidencia baja, es de los abandonos voluntarios de menores –fugas-, ello a pesar de la diligencia del personal para evitar las mismas. Ejemplo de esta situación lo tenemos en la **queja 12/5643** que tramitamos, de oficio, tras tener conocimiento por noticias publicadas en distintos medios de comunicación de la desaparición de 2 menores, tutelados por la Junta de Andalucía, e internos en un centro de protección de Sevilla.

Según las crónicas periodísticas, la madre de uno de los menores tuvo noticia de la desaparición de su hijo y movilizó al vecindario, fijando carteles con información de lo sucedido y pidiendo colaboración para su localización.

Tras incoar la queja solicitamos de la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social de Sevilla la emisión de un informe sobre dicho suceso y las posibles medidas correctoras que se hubieran adoptado. En respuesta se señala que el aludido menor, en edad adolescente, abandonó el centro en una ocasión acompañado de otro interno y fue localizado por la policía al día siguiente.

Pasados unos días el menor repitió idéntica conducta, abandonando de nuevo el centro y encontrándose en paradero desconocido desde entonces a pesar de haberlo

denunciado de forma inmediata y de los intentos para su localización realizados por la policía.

El expediente que venimos relatando se encuentra actualmente abierto, habiendo requerido de nueva información a la Delegación Territorial para corroborar la persistencia en las actuaciones realizadas para la localización del menor y de este modo cumplir con las obligaciones asumidas como Administración tutorial legal del menor.

Queremos también referir las actuaciones realizadas en la **queja 11/3783** que recibimos de un conjunto de profesionales de la docencia que prestan sus servicios en un centro de Educación infantil y primaria. Estos profesionales nos pusieron al corriente de la situación de un alumno del centro, tutelado por la Administración, ya que consideraban que pudiera no estar siendo correctamente atendido, sobre todo desde el prisma de sus carencias afectivas y de arraigo familiar.

El menor es cuestión, de 5 años de edad, era el más pequeño de 4 hermanos, que vivían en un piso de acogida situado en el entorno del centro. En diciembre de 2010 dejaron de acudir al centro los 2 hermanos mayores. Posteriormente, la siguiente hermana dejó el piso de acogida para ir con una familia, con la que permanece desde entonces. Por su parte el pequeño fue entregado a una familia pero después regresó a un centro, en este caso ubicado en otro municipio.

Se indicaba en la queja que el menor había perdido todos sus referentes: Separado de sus padres y resto de familiares, posteriormente separado de sus hermanos, después separado de los compañeros del piso de acogida, maestros y educadores, quedando completamente desarraigado desde el punto de vista afectivo.

Tras incoar la queja nos interesamos por la situación del menor y sus hermanos ante la Administración que ejercía su tutela, siéndonos remitido un informe del que destacaba que la resolución de desamparo de los hermanos se produjo en marzo de 2007, quedando todos ellos en acogimiento residencial hasta que en el segundo trimestre de 2010 empiezan a salir algunos en acogimiento familiar. Para el menor citado en la queja no fue hasta noviembre de 2010 cuando se inició el procedimiento para su acogimiento familiar, en la modalidad de permanente, siendo constituido en Abril de 2011 y con resultado negativo. Se inicia un nuevo procedimiento de acogimiento familiar permanente en junio de 2011, el cual se constituye en noviembre de ese mismo año, siendo ésta la familia con la que actualmente convive el menor.

En un informe posterior se indica que los motivos por los que no se pudo constituir el acogimiento familiar de los menores con la misma familia obedecen a la inexistencia de familias declaradas idóneas para el acogimiento del grupo de hermanos de las características de los señalados.

Por último, se señala que 3 de los hermanos mantienen periódicos contactos con su progenitora en un punto de encuentro familiar (espacio facilitador de las relaciones familiares), y que las familias acogedoras de 2 de ellos procuran que los hermanos mantengan frecuente contacto, sin necesidad de acudir a dicho recurso institucional.

Centrada así la cuestión partimos en nuestro análisis del hecho de que la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor, es meridianamente clara a la hora de definir los criterios de actuación de las Administraciones de Andalucía en la obra de protección de menores: El acogimiento residencial se concibe como una medida de protección residual, sólo aplicable cuando no fuera posible el acogimiento familiar en la propia familia, o subsidiariamente en familia ajena, y prevé la Ley además que el acogimiento residencial

como medida residual se mantenga durante el menor tiempo posible, siendo consciente el legislador de los perjuicios que conlleva la vida de los menores en instituciones residenciales de protección, con desventajas evidentes respecto de la convivencia normalizada en un hogar familiar.

Siendo éstas las previsiones legales, hemos de señalar que las actuaciones desarrolladas en el expediente de protección de estos hermanos, y especialmente en lo referido al menor de ellos, han resultado desafortunadas y erróneas, por la tardanza en la efectividad de las medidas y por la falta de acierto en la selección de la familia elegida para su primer acogimiento, finalmente fallido.

En este punto hemos de recordar las obligaciones que incumben a la Administración desde el mismo momento en que, por ministerio de la Ley, ha de asumir la tutela de una persona menor de edad, declarada en situación de desamparo. Nuestro Código Civil es pródigo en señalar obligaciones para el tutor respecto del menor sometido a su tutela, orientadas todas ellas a garantizar la integridad de sus derechos, intereses y bienestar. Y no puede resultar más contradictorio con el ejercicio de la tutela que quien ejerza esta función –en este caso la Administración- mantenga a un menor internado en un centro durante 3 años sin ninguna actuación orientada a su convivencia en el seno de una familia, tal como previene la legislación.

Es por ello que en nuestra segunda petición de informe solicitamos a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Huelva que nos precisase los motivos por los cuales transcurrieron 3 años hasta que se inició un expediente para el acogimiento familiar del menor, también los motivos por los que no fue posible constituir un acogimiento de los hermanos con la misma familia, así como el cauce establecido para garantizar los contactos entre los hermanos tutelados por esa Administración, y sus familiares.

La respuesta recibida ha de calificarse como decepcionante pues no se aporta ninguna justificación a dicha demora, especialmente tratándose de un niño que en el momento de ingresar en el centro contaba apenas 2 años de edad, y que, tal como señalan sus profesores, ha tenido que sufrir sucesivos desarraigos de sus familiares y amistades, estando por ello especialmente necesitado de un entorno de convivencia familiar estable donde poder crecer y desarrollarse a satisfacción.

En cuanto a la justificación esgrimida para separar a los hermanos en diferentes núcleos familiares, se indica que dicha decisión obedece a la falta de familias dispuestas para el acogimiento de grupos de hermanos con sus especiales características. A este respecto debemos señalar que dicho condicionante queda a expensas del resultado de trabajo previo de captación de familias que pudieran ofrecerse para colaborar con la Administración en esta modalidad de acogimiento familiar.

Ya en el Informe Especial que hace una década (2001) presentamos ante el Parlamento de Andalucía sobre la medida de acogimiento familiar señalamos la necesidad de que la Administración realizara un trabajo de captación de familias acogedoras, plenamente conscientes del significado y alcance del compromiso que adquirirían, por ser una tarea preeminente respecto de actuaciones posteriores, ya que de su correcta ejecución dependerá la propia existencia del listado de aspirantes, así como la elusión de fricciones y problemas derivados de una incorrecta información sobre esta medida de protección al menor.

Pues bien, nos consta que en las diferentes Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social se vienen realizando diferentes tareas de

promoción y que además existe una red de asociaciones que vienen colaborando con la Administración en dicha función. Por tal motivo, lejos del desánimo estimamos que la Administración no debe contentarse con los resultados obtenidos y debe redoblar los esfuerzos para reducir el número de menores que aún permanece en centros por período muy prolongado.

En materia de protección de menores sobran las dificultades desde el mismo momento en que la Administración ha de incidir en la vida privada de las familias inmiscuyéndose en derechos y obligaciones derivados de la relación paterno filial, todo ello en cumplimiento de la misión de protección de la persona menor, defendiendo sus derechos e intereses. Y en esta clave, aún contando con estas dificultades, no falta la gratificación y ejemplo que día a día proporcionan muchas personas con el ofrecimiento altruista que hacen para atender, cuidar y educar a la persona menor, tutelada por la Administración.

En unos casos se trata de los propios familiares de la persona menor que aceptan asumir las cargas que supone el cuidado de su familiar, niño o niña que precisa de ello, con un compromiso de duración a veces corta o en otros casos más prolongada, pero con la nota común de solidaridad, compromiso y dedicación a dicha tarea.

En otras ocasiones se trata de personas que trasladan a la Administración su ofrecimiento para participar en programas de acogimiento familiar, con conocimiento pleno del compromiso que adquieren y que han superado la evaluación de la Administración para valorar su idoneidad, descartando circunstancias o motivaciones no compatibles con la misión del acogimiento familiar, y de quienes también se ha resaltar los valores humanos de solidaridad y servicios hacia los demás.

Y día a día, a pesar de encontrarnos en una coyuntura histórica de crisis de valores, en donde prima la satisfacción individual sobre el compromiso social, no deja de ser gratificante la existencia de listas de espera de familias dispuestas al acogimiento de menores tutelados por la Administración, en sus diferentes modalidades y con sus diferentes peculiaridades y connotaciones.

A la vista de todo ello emitimos una Resolución con las siguientes **Recomendaciones** dirigidas a la por entonces Delegación Provincial para la Igualdad y el Bienestar Social de Huelva.,

“Por un lado, que para evitar situaciones como la descrita en la queja se proceda a un examen detallado de cada uno de los casos de menores tutelados por esa Administración con medida de acogimiento residencial de larga duración, a fin de procurar, si ello fuera viable, una medida de acogimiento familiar.

Y en segundo lugar, que se evalúe la lista de familias de que dispone la Administración con ofrecimiento para las distintas modalidades de acogimiento, y en consecuencia se programe una campaña para la captación en aquellos supuestos especialmente deficitarios.”

La respuesta de la Delegación Provincial fue en sentido favorable a nuestra resolución, asumiendo en su integridad los términos expuestos en la misma.

7. Acogimiento familiar

En relación al acogimiento familiar, según queda recogido en el artículo 26 de la Ley del Menor de Andalucía, éste se promoverá cuando las circunstancias del menor lo aconsejen y perdurará hasta que el menor pueda reintegrarse en su familia de origen, o reinsertarse en su medio social una vez alcanzada la mayoría de edad, su emancipación, o bien hasta que pueda ser adoptado.

Dicha Ley establece la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial, la preferencia de la familia extensa sobre la ajena y que se evite, en lo posible, la separación de hermanos procurando su acogimiento por una misma persona o familia.

Con la finalidad de comprobar el acomodo de las actuaciones administrativas a estos principios de actuación tramitamos la **queja 12/3287** que nos presentó una familia que colaboraba con la Administración en el programa de acogimientos familiares de urgencia. Relataban que habían tenido a un niño, recién nacido, con problemas de salud (hepatitis C, síndrome de abstinencia) y que una vez superado el plazo de estancia en el programa continuaron con él en acogimiento simple para evitar su internamiento en un centro.

Como pasaba el tiempo y la Administración dilataba su resolución, decidieron entregar al niño a la Administración con la promesa de que el menor sería confiado a otra familia en acogimiento simple, encontrándose con que la decisión de la Administración fue la de ingresarlo en un centro.

Tras evaluar los hechos estimamos congruente la decisión de la Administración. En el informe que nos fue remitido se señalaba que todo el expediente de protección del menor y las consecuentes medidas adoptadas estuvieron condicionadas por la toxicomanía padecida por la madre y el proceso de deshabituación al que se sometió, con episodios de mejora con retrocesos a la situación de partida. Las diferentes medidas que se acordaron a favor del menor estuvieron inspiradas en su interés superior, primando la posibilidad de reintegración con su familia de origen.

Una vez constatada la inviabilidad de esta solución de forma inmediata, se procuró para él su estancia en un entorno familiar con horizonte temporal a expensas de la evolución de la madre. A este respecto se tuteló su proceso de rehabilitación y se fue informando a las partes de manera veraz sobre la marcha del proceso. Finalmente culminó el procedimiento con la reintegración del menor con su madre, habiendo permanecido en un centro por período inferior a un mes tras la renuncia de la familia acogedora.

Otra de las cuestiones que abordamos en relación con el acogimiento familiar guarda relación con los procedimientos de valoración de idoneidad. Las quejas en este apartado suelen girar en torno a la disconformidad con la decisión de la Administración de valorar a la familia en cuestión como no apta para el acogimiento familiar. Así, en la **queja 12/1628** unos padres a quienes fue confiada una menor en acogimiento familiar simple relataban que por problemas con su hija biológica hubieron de renunciar a dicho acogimiento, el cual fue extinguido pasados 2 años. A continuación la Junta de Andalucía inició, de oficio, un expediente para actualizar su valoración de idoneidad, resultando de dicho proceso de revisión una resolución que les declaraba no idóneos para el acogimiento familiar.

Tras exponer los hechos solicitaban de esta Institución que se efectuase una nueva valoración de idoneidad al no compartir los criterios de la Administración, en especial

que se les achacase carencia de habilidades para la resolución de problemas y corregir la conducta.

Se lamentaban del escaso apoyo recibido durante el acogimiento, recibiendo en ocasiones informaciones contradictorias, y que tampoco fuesen valorados en ningún momento los problemas con su hija biológica, que a la postre motivaron el que tuvieran que renunciar al acogimiento.

Tras admitir la queja a trámite nos interesamos por las actuaciones desarrolladas en el expediente de valoración de idoneidad que afectaba a esta familia. Nuestra intención no iba dirigida a revisar la valoración técnica efectuada por el personal que realizó el estudio para la actualización de la idoneidad, sino comprobar si existían elementos en el expediente, suficientemente acreditados que sirvieran de sustento motivador del cambio de sesgo, a negativo, en la valoración de idoneidad.

Pues bien, la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz nos remitió un informe que aludía de manera principal a los informes que sobre el seguimiento del acogimiento familiar simple realizó la institución colaboradora de integración familiar, de los cuales se desprendían dificultades en la familia que fueron determinantes en la nueva valoración de idoneidad.

Estas dificultades se centraban en la carencia de habilidades para solventar situaciones de la vida cotidiana, en lo que se refiere a la imposición de normas a límites a los menores a su cargo. También dificultades para clarificar a la menor acogida su rol de familia acogedora con carácter temporal; obstáculos para comprender y aceptar los antecedentes e historia de vida de la menor; y una vivencia negativa del acogimiento, valorando que el mismo pudiera haber perjudicado a su hija biológica.

La valoración técnica de estos elementos condicionó el informe con propuesta de no idoneidad y motivó la resolución de no idoneidad como la familia acogedora. En el informe se indicaba también que al haber transcurrido el tiempo suficiente para ello la pareja podría someterse a un nuevo proceso de valoración de idoneidad para sopesar sus circunstancias personales y familiares actuales, y emitir en consecuencia una nueva declaración de idoneidad.

Otra de las cuestiones que suelen repetirse año en año en las quejas que llegan ante esta Institución guarda relación con la formalización de acogimientos familiares de menores que, de hecho, sin refrendo del Ente Público de Protección, viene asumiendo la familia extensa del menor. Ejemplo de ello es la **queja 12/436** que nos planteó la familia extensa materna de unas menores que las tenía acogidas, de hecho, desde dos años atrás. Nos decían que habían presentado solicitudes para que se formalizase dicha situación pero sin que hasta esos momentos la Administración hubiera decidido nada al respecto.

En el informe que sobre la queja nos remitió la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Cádiz se decía que una de las hermanas quedó en primera instancia bajo el cuidado de sus tíos maternos, y que la otra hermana convivía con otros tíos, también por línea materna. Sin embargo, este último acogimiento nunca llegó a producirse toda vez que la niña siguió conviviendo con la abuela materna.

Tras evaluar todo el entorno familiar de las menores la comisión provincial de medidas de protección, en atención a su supremo interés, acordó declarar la situación de desamparo de ambas, asumiendo su tutela conforme a la Ley, y confiando su acogimiento temporal a los abuelos por línea paterna.

A pesar de dicha resolución sólo una de las menores quedó bajo la custodia de sus abuelos ya que la otra siguió conviviendo con sus tíos maternos, pues éstos se negaron a acatar la medida de protección acordada por la Administración respecto de la menor. Más adelante esta menor pasa a convivir con su madre y la abuela materna.

Tras diversas vicisitudes comparecen en la sede del Servicio de Protección de Menores, la madre, abuela materna y abuelos paternos para manifestar su compromiso por solventar las diferencias existentes entre ambas familias, prestarse ayuda mutua y conseguir la reintegración de las menores en su seno familiar.

A resultas de estas manifestaciones el Servicio de Protección de Menores se comprometió con la madre a ofrecerle todos los recursos posibles para lograr la reunificación familiar, por ser éste uno de los objetivos prioritarios de dicha intervención social, todo ello supeditado al supremo interés de las menores objeto de protección.

En cuanto a las solicitudes de valoración de idoneidad para el acogimiento familiar pudimos saber que la presentada por los tíos maternos se encontraba pendiente de resolución, con propuesta de no idoneidad, habiéndose dado trámite de audiencia a los solicitantes. La solicitud presentada por otros tíos por línea materna también fue desechada tras estimar la petición de desistimiento presentada por éstos.

La situación volvió a complicarse tras una nueva comparecencia de la madre en el Servicio de Protección de Menores acompañada de su madre (abuela materna) y los abuelos paternos, manifestando la imposibilidad de hacerse cargo de sus hijos al haber trasladado su residencia a otra provincia por motivos de trabajo.

Finalmente ambas menores fueron acogidas temporalmente –con la aquiescencia de la Administración- por sus abuelos paternos, quienes se sometieron a un estudio para determinar su idoneidad de cara a la constitución de un acogimiento familiar permanente.

También en relación con la petición de formalización de un acogimiento familiar tramitamos la **queja 12/6774** en la que el abuelo de un menor, de 3 años de edad, nos trasladaba su disconformidad con la resolución que le había notificado la Junta de Andalucía denegando su petición de que se formalizase el acogimiento familiar de su nieto. Nos decía que venía cuidando a su nieto prácticamente desde su nacimiento y que si se formalizase el acogimiento familiar, con todos los requisitos legales, podría percibir la remuneración económica a que tendría derecho.

Tras estudiar la queja pudimos comprobar que la Junta de Andalucía denegó su solicitud de formalización del acogimiento familiar con el argumento de que el menor no se encontraba en situación legal de desamparo, toda vez que venía recibiendo los cuidados necesarios de su padre y abuelos paternos, conviviendo todos en el mismo domicilio.

A este respecto no se valoraron sólo las circunstancias individuales del padre, tanto personales, como sociales y económicas, sino que se tuvieron en cuenta también las de la familia extensa con la que convivía. Y en esta situación no podía considerarse que el menor se encontrase en situación legal de desamparo, circunscribiéndose el fondo de la queja a una petición de ayuda económica con que contribuir a las cargas familiares.

Precisamente en consideración a la situación económica familiar asesoramos al interesado para que contactase con la oficina de servicios sociales de su Ayuntamiento a fin de que le informasen de las ayudas y prestaciones sociales de las que pudiera resultar

beneficiario para paliar posibles déficits económicos familiares, así como prevenir una posible situación de riesgo del menor.

También tenía contenido económico la **queja 12/724** en la que la interesada nos mostraba su disconformidad con la resolución de la Seguridad Social denegatoria de la pensión de orfandad para el menor que tenía en acogimiento familiar permanente, la cual presentó tras el fallecimiento de su marido. Nos decía que el menor vivía con ella como un hijo propio, con las mismas cargas familiares y por tal motivo no compartía en absoluto los razonamientos de la Administración.

Toda vez que se trataba de un organismo de la Administración del Estado dimos traslado del asunto al Defensor del Pueblo Estatal, quien finalmente nos informó del archivo de la queja en congruencia con la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de septiembre de 2004, según la cual el artículo 175 de la Ley General de Seguridad Social reconoce pensión de orfandad a los hijos del causante, cualquiera que sea la naturaleza legal de filiación, pero con el matiz de que conforme al Código Civil sólo los adoptados comparten dicho concepto de filiación, sin que puedan equipararse a dicha situación otras vinculaciones o dependencias similares, tal como el acogimiento familiar.

Señala la Institución del Defensor Estatal que dicha resolución no contraviene el ordenamiento jurídico en tanto que parece difícil reconocer la pensión de orfandad a partir de una relación de acogimiento familiar, que no rompe los vínculos con la familia por naturaleza y puede terminar por decisión de las personas que tienen acogido al menor, y a petición de los padres que tengan la patria potestad.

En cuanto a la posibilidad de que en determinados supuestos un acogimiento familiar de urgencia pudiera dar lugar a figuras de acogimiento familiar más estables tramitamos la **queja 11/4931** presentada por una familia que venía colaborando con la Junta de Andalucía en el programa de acogimientos familiares. Dicha familia tuvo durante más de dos años a una menor en la modalidad de acogimiento de urgencia (el acogimiento se constituyó a los pocos meses de nacer la menor), siendo así que cuando la Administración decidió constituir su acogimiento preadoptivo no tuvo en consideración los vínculos afectivos que se habían fraguado entre la niña y su familia de acogida, y además no estimó pertinente su ofrecimiento para la adopción, con el compromiso de cumplir los trámites y requisitos que al respecto determinara la Administración.

Dicha familia argumentaba que al haber permanecido la menor con ellos durante más de dos años la convivencia había dado lugar a fuertes lazos afectivos recíprocos. Según su parecer, la retirada de la niña de su familia para ser entregada a otra familia ajena no le reportaba ningún beneficio pues conllevaba la ruptura del referente afectivo que había tenido desde su nacimiento, lo cual pudo ser evitado atendiendo a las especiales circunstancias del caso, valorando la posible continuidad de la menor con su familia de acogida en régimen de acogimiento preadoptivo.

En el informe que recibimos de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social se indicaba que el caso de la menor resultaba especialmente complejo en función de su nacionalidad (nacional de Rumanía), resultando precisa la comunicación al Consulado de Rumanía de su situación de desamparo en España de cara a una posible repatriación y reagrupación familiar.

Según el relato del informe, dichos trámites fueron efectuados de conformidad con el Acuerdo firmado entre España y Rumanía para la cooperación en el ámbito de protección de menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra su explotación, y a la postre ralentizaron la toma de decisiones relativas a la

guarda y custodia de la menor. En consecuencia, cuando ya se llevaban transcurridos casi dos años desde la fecha de constitución del acogimiento simple se acuerda el inicio de un procedimiento para el acogimiento preadoptivo, en el cual se selecciona a una nueva familia de acogida, con la oposición tanto la madre biológica como la familia acogedora de urgencia. Por tal motivo, ante la falta de consentimiento de la madre, la Delegación Provincial decidió constituir el nuevo acogimiento familiar con carácter provisional en tanto se daba traslado de dicha propuesta al Juzgado.

Para fundamentar el cambio de familia de acogida argumenta la Delegación Provincial, que la familia de acogimiento de urgencia era conocedora del compromiso que asumía así como que dicho acogimiento no podía implicar ninguna expectativa de adopción, teniendo en cuenta que la normativa en vigor impide la solicitud de adopción de menores en concreto y por el contrario establece un procedimiento en el se selecciona a la familia de entre las inscritas en el registro de solicitantes, declarados idóneos para la adopción, todo ello conforme al Código Civil (artículos 172 a 180), la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, y el Decreto 282/2002, de 12 de Noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción.

Tras el estudio de los datos obrantes en el expediente de queja y en lo que respecta a las medidas de protección acordadas sobre la menor valoramos que se daban las circunstancias para la actuación inmediata del Ente Público de Protección de Menores toda vez que la madre de la menor entregó a su hija recién nacida a la Administración alegando no poder hacerse cargo de ella, con el ruego de que fuesen atendidas sus necesidades, y renunciando a sus derechos sobre ella al tiempo que prestaba consentimiento para su acogimiento preadoptivo y posterior adopción.

Resultaba por tanto congruente y proporcionado que la Administración dispusiera con urgencia de una familia que se hiciera cargo de una menor de tan corta edad, evitando en lo posible su internamiento en un centro residencial, actuando en consonancia con el principio de preferencia del acogimiento familiar sobre el residencial expresado en el artículo 27 a) de la Ley 1/1998, antes citada, y garantizando con ello a la niña una atención afectiva y de calidad semejante a la que recibiría en su propio hogar familiar.

Para dar una respuesta tan ágil y eficaz la Administración viene realizando campañas de captación de familias que se comprometen con la Administración en la tarea de acoger a menores de forma temporal. Se trata de una modalidad de acogimiento simple, aplicable con carácter de urgencia, cuya duración no se ha de prolongar más allá del tiempo necesario para culminar el estudio sobre la situación del menor y gestionar la medida de protección más adecuada.

Las familias que se ofrecen para colaborar en dicho programa son estudiadas y valoradas, siendo declaradas idóneas para dicha finalidad una vez queda acreditada su capacidad y aptitud personal para proporcionar la atención y cuidados necesarios a las personas menores en dicha situación. Desde el principio de su relación con el menor las familias acogedoras de urgencia conocen el carácter temporal de su vinculación, estando prevista como máximo para seis meses, prorrogables por otros tres.

El sentido que tiene este límite temporal es precisamente evitar la consolidación de esta situación. Las familias que colaboran en este programa no han de tener -en principio- expectativa de adopción ni motivación adoptiva, y ello en consideración al consenso que existe en las disciplinas científicas relacionadas con la salud mental en torno a la importancia de los lazos afectivos que se consolidan en los primeros años de vida. Así, en el documento que publicó esta Institución en febrero de 2011 (El libro de familia, un GPS

educativo) se hace alusión a las referencias doctrinales del apego definiéndolo como el vínculo afectivo inicial de base biológica que el niño o niña establece con sus figuras de referencia, generalmente su madre y padre, y que viene derivado de la necesidad de protección y supervivencia en los inicios de su vida. Su característica esencial es la búsqueda de proximidad y contacto con la figura de referencia. Se inicia en los primeros momentos de la vida y se consolida durante los tres primeros años.

Las experiencias de apego inicial, fundamentalmente emocional y motoras, son la base sobre las que la persona, a medida que madura, construye una representación mental de las relaciones interpersonales y del mundo en el que se desenvuelve. La conducta de apego se desarrolla tempranamente y se mantiene generalmente durante toda la vida, resultando por ello importante la figura de la primera persona o personas cuidadoras, ya que el tipo de relación que se establezca entre ésta y el niño o niña será determinante en el estilo de apego que desarrollará en el futuro. El apego con cada persona es único y distinto de la relación con otras, existiendo una fuerte resistencia a sustituir el apego fraguado en una relación. Según esta teoría, los sucesivos cambios en la figura de los cuidadores pueden ser potencialmente dañinos para el menor que los sufre, manifestando trastornos conductuales o afectivos también descritos por la literatura científica.

Tomando en consideración todos estos condicionantes, la medida de acogimiento familiar de urgencia ha de ser necesariamente breve, debiendo el Ente Público de Protección velar por los intereses del menor y actuar con diligencia para decidir cuanto antes la medida más conveniente a sus intereses, evitando en lo posible daños emocionales innecesarios, con consecuencias perniciosas para su proceso madurativo como persona.

En el presente caso, por circunstancias muy especiales, no achacables ni a la Administración de la Junta de Andalucía ni a la familia acogedora de urgencia, el acogimiento se prolongó mucho más allá de sus previsiones iniciales, aproximándose a los dos años de convivencia. Como en otras tantas ocasiones la realidad de los acontecimientos supera las previsiones reglamentarias dándose una situación muy especial, no prevista ni deseada en origen, en que se consolida la convivencia de un recién nacido durante los dos primeros años de su vida.

A lo largo de esos dos años de convivencia resultó inevitable que se consolidara un fuerte apego entre la familia de acogida y la menor, y en ese momento, cuando se despejan los inconvenientes burocráticos que impedían acordar la medida más estable e idónea a sus intereses, el Ente Público de Protección actuó ciñéndose al cumplimiento formal del iter reglamentario, procediendo a seleccionar a una nueva familia dentro del listado de solicitantes de adopción nacional y declarando en consecuencia extinguido el acogimiento familiar simple hasta entonces vigente.

Apreciamos que antes de dar ese paso que conlleva de forma ineludible la ruptura de los vínculos fraguados con esta familia, la Administración dispuso de otras opciones, cuya viabilidad planteamos a continuación.

Es precisamente éste el centro de la discordia planteada en la queja, esto es, la posibilidad del acogimiento singular de determinado menor por quien no es familia extensa. Y a este respecto debemos reseñar que toda la legislación relativa a la materia de protección de menores ha de estar inspirada en el supremo interés de la persona menor de edad. Y esto es así en tanto que la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 consagra dicho principio de actuación en su artículo 3, y dicho Tratado Internacional es incorporado a nuestra legislación interna conforme a la propia Constitución (artículo 10.2 C.E.). Es por ello que el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de

Enero, de Protección Jurídica del Menor, viene a consagrar como principio rector de la actuación de los poderes públicos la supremacía del interés del menor. En cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la materia, también el artículo 3 de la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, viene a recalcar idéntico principio, al señalar la primacía del supremo interés de la persona menor sobre cualquier otro interés legítimo.

Por tanto, en la tesitura de decidir aquello más conveniente a los intereses de la persona menor de edad, habría de sopesarse el impacto que una posible ruptura de vínculos provocaría en la menor y valorar si no sería pertinente en vistas de la imposibilidad de reintegración con su familia biológica acceder al ofrecimiento efectuado por la familia acogedora de urgencia para integrar a la niña en su familia, consolidando su adopción.

Dicho ofrecimiento no responde a la ortodoxia del Decreto 282/2002, de 12 de Noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, ya que esa norma pretende evitar los acogimientos o adopciones “ad hoc”, o lo que es lo mismo los acogimientos o las adopciones “a la carta”, prefiriendo un procedimiento en que se valora el ofrecimiento de las familias para un acogimiento o adopción en abstracto, sin referencias a un menor en concreto.

Si atendiésemos exclusivamente a la formalidad del procedimiento habríamos de asentir a la validez del argumento esgrimido por la Administración y recalcar que el procedimiento establecido en el Decreto 282/2002, antes citado, impide valorar este ofrecimiento singular para el acogimiento familiar. Ahora bien, el interés superior de la persona menor amplía nuestra perspectiva y nos obliga a trascender el rigor formal del procedimiento considerando otras variables en atención precisamente a su bienestar.

Y es que según se deduce de los datos disponibles en el expediente la situación planteada en la queja era muy excepcional, tan excepcional como puede considerarse un acogimiento de urgencia de dos años de duración, lo cual demandaría de la Administración una repuesta sopesada y proporcionada a tan especiales circunstancias. Por ello, nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor, mas allá del cumplimiento formal del procedimiento nos obliga a poner el énfasis en el interés superior de esta menor, y por ello no podemos compartir la decisión de rechazar de plano el ofrecimiento de la familia que la tenía acogida y la consecuente decisión de no valorar su idoneidad para el acogimiento preadoptivo y posterior adopción.

En consideración a lo expuesto hasta ahora decidimos emitir una resolución dirigida a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social de Huelva con las **Recomendaciones**:

“Que en atención al supremo interés del menor, en aquellos supuestos de acogimientos de urgencia de niños o niñas de corta edad, cuya duración se prolongue en exceso sobre la duración máxima de 9 meses, y en los que no se considerara viable la reintegración familiar, se tengan en consideración los lazos afectivos que se hubieran fraguado con la familia acogedora de urgencia.

Y a tales efectos, antes de acudir al registro de familias declaradas idóneas para la concreta modalidad de acogimiento, consideramos prioritario que se valore el posible ofrecimiento y compromiso de dicha familia para consolidar una vinculación más estable con la persona menor que tuvieron acogida”.

La respuesta a dicha resolución fue en sentido favorable, asumiendo el contenido de la misma, precisando que, lógicamente, la declaración de idoneidad pendería del resultado del estudio que a tales efectos habría de realizarse.

De contenido similar a la queja que acabamos de exponer es la **queja 11/3700** que tramitamos a instancias de la madre de unos menores, declarados en desamparo y tutelados por la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Huelva.

La madre se lamentaba que la Junta de Andalucía hubiera rechazado el ofrecimiento efectuado por las madrinas de bautizo de sus hijos para tenerlos en acogimiento simple, y por el contrario hubiera optado por hacerles perder sus vinculaciones familiares y constituir un acogimiento preadoptivo con familia ajena a la biológica.

Junto con la queja de esta persona recibimos las que nos presentaron las propias madrinas de bautizo, repitiendo los argumentos expresados por la madre y añadiendo que a pesar de haber finalizado los trámites para su valoración de idoneidad y de haber presentado alegaciones al informe técnico elaborado por la entidad que realizó el estudio, aún no habían recibido ninguna comunicación con la resolución formal de su petición, bien fuere en sentido negativo o positivo, para en caso de disconformidad poder recurrirla judicialmente.

Estas personas, aún sin vínculo familiar con los menores si tenían una especial relación de afecto con ellos, derivada precisamente de la convivencia en el primer centro residencial al que fueron destinados, ya que trabajaban allí como educadoras y por tanto tuvieron un contacto directo con los niños.

Conforme al ofrecimiento realizado, cada madrina se ocuparía de uno de los hermanos, proporcionándoles los cuidados que éstos requiriesen y velaría porque no perdieran los vínculos con su familia biológica. A tales efectos, cada madrina presentó su correspondiente solicitud para que fuese valorada su idoneidad como familia acogedora, contando para ello con la aceptación expresa de la madre de los menores.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos de la aludida Delegación Provincial que nos remitiera un informe sobre dicha controversia. En su respuesta se detalla la motivación existente para la resolución de desamparo, los intentos realizados –todos ellos sin éxito- para constituir un acogimiento familiar de los hermanos con su familia extensa, y los argumentos jurídicos que impedirían resolver en sentido positivo el ofrecimiento efectuado por las madrinas de bautizo de los niños.

El ofrecimiento de estas personas, consentido y auspiciado por la madre, se produce en unas circunstancias muy avanzadas del expediente de protección, siendo así que la información sobre la evolución de la madre y su entorno familiar no sería favorable y por ello la Administración estaría barajando la posibilidad de constituir en favor de los menores un acogimiento preadoptivo, negando en consecuencia la posibilidad de que quedasen en acogimiento familiar simple con sus madrinas de bautizo, todo ello con el argumento de que el Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, no permite que el acogimiento en familia ajena pueda hacerse sobre un menor en concreto.

La controversia que se somete a nuestra supervisión no guarda relación con los motivos por los cuales la Administración declara la situación de desamparo de los hermanos y asume su tutela. Tal hecho no es discutido, sino la concreta medida de protección aplicada por la Administración para el ejercicio de su tutela sobre los niños.

A este respecto, debemos señalar que la Administración ha obrado en el expediente de protección conforme a las previsiones del artículo 19 la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, procurando que los hermanos permanezcan juntos, que la estancia de los niños en el centro no se prolongase más allá de lo necesario y otorgando preferencia al acogimiento en familia extensa sobre familia ajena. La Administración justifica como las circunstancias que dieron lugar a la declaración de desamparo persisten en la actualidad, sin una evolución que justifique el retorno de los menores con su familia biológica. Por otro lado, también alude a los intentos realizados para constituir un acogimiento de los menores con su familia extensa, quedando desechada finalmente esta posibilidad.

En esta tesitura, la alternativa que se considera más favorable para los menores es su acogimiento con una familia ajena a la biológica, acogimiento que tendría vocación de integración definitiva con esta familia (adopción) ante los informes que sugieren una situación familiar no reversible, o al menos no adecuada para el interés superior de los menores beneficiarios de las medidas de protección.

Ahora bien, antes de dar ese paso que conlleva de forma ineludible la ruptura definitiva de vínculos con su familia de origen, la Administración ha de valorar la pertinencia de la solicitud efectuada tanto por la madre como por sus madrinas de bautizo para que los niños les fuesen confiados en acogimiento familiar simple, supliendo de este modo las carencias que la madre pudiera presentar y consiguiendo además que no perdiesen los vínculos familiares.

Y en este punto la decisión de la Administración es que los lazos de afecto fraguados entre estas personas y los menores beneficiarios de las medidas de protección no revisten las características idóneas para ser siquiera considerados a los efectos de una posible valoración de idoneidad. Se las considera “no familia extensa”, y por tanto no susceptibles de considerar a los efectos de un acogimiento familiar en concreto.

Nuestra valoración es que la primacía del supremo interés de la persona menor sobre cualquier otro interés legítimo obligaría a la Administración a escrutar qué sería lo mejor para los menores en ese concreto momento de sus vidas y ponderar además las consecuencias de esta decisión para su futuro inmediato. Es por ello que partiendo de la preferencia de que los niños permanezcan en su entorno familiar se habría de valorar si dicha permanencia era viable, y en el caso de que no resultara aconsejable, mirando por el interés de los menores, se tendría que considerar el impacto que una posible ruptura de vínculos provocaría en los menores y en la medida de lo posible eludir todos aquellos daños que fueran innecesarios.

En esta tesitura existen multitud de condicionantes a analizar en el expediente, muchas variables a valorar respecto de las medidas de protección que se podrían decidir en favor de los menores, y una de ellas precisamente es la relativa al ofrecimiento efectuado por sus madrinas de bautizo respecto de su acogimiento familiar.

Dicho ofrecimiento no responde a la ortodoxia del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, ya que esa norma pretende evitar los acogimientos o adopciones ad hoc, o lo que es lo mismo, los acogimientos o las adopciones “a la carta”, prefiriendo un procedimiento en que se valora el ofrecimiento de las familias para un acogimiento u adopción en abstracto, sin referencias a un menor en concreto.

Pero, tal como ocurre en otras tantas facetas del derecho de familia, la realidad de los acontecimientos supera incluso las previsiones reglamentarias y se da una situación “de hecho” en que se ha de interpretar el interés superior de los menores, conjugándolo con

las limitaciones de la legislación civil en la materia y el procedimiento para el acogimiento familiar instaurado en nuestra Comunidad Autónoma.

A este respecto, partiendo del hecho de que excede nuestros cometidos rectificar la decisión de la Administración, nos limitamos a valorar si dicha actuación se enmarca dentro de las previsiones legales y reglamentarias, respetando los principios, libertades y derechos constitucionales. Y en este contexto si atendiésemos exclusivamente a la formalidad del procedimiento habríamos de asentir la validez del argumento esgrimido por la Administración y recalcar que el procedimiento establecido en el Decreto 282/2002, antes citado, impide valorar este ofrecimiento singular para el acogimiento familiar. Ahora bien, el interés superior de los menores ampliaría nuestra perspectiva yendo más allá del respeto escrupuloso de las normas de procedimiento pero al mismo tiempo nos haría considerar otras variables en atención precisamente a su bienestar.

Hasta esos momentos lo que conocíamos era la intención que se avanzaba en el informe emitido por la Delegación Provincial de iniciar los trámites para constituir un acogimiento preadoptivo, con familia ajena, a favor de los niños. Los antecedentes y hechos que llevan a la Administración a considerar esta posible actuación pueden ser discutidos, pero en modo alguno pueden ser considerados improcedentes o carentes de fundamentación. Por todo ello, confiamos en el buen hacer de la comisión provincial de medidas de protección, al ser el órgano colegiado a quien corresponde acordar las medidas de protección más convenientes para los menores. A tales efectos, el propio procedimiento aporta garantías suficientes para que tras la preceptiva instrucción, con los informes necesarios y respetando los trámites de alegaciones pertinentes, finalmente se adopte aquella medida más beneficiosa en su favor.

Y todo ello teniendo presente que las decisiones en materia de protección de menores suelen tener un reverso negativo, y es la autoridad a quien corresponde decidir la que ha de ponderar beneficios y perjuicios, y decidir con todas las consecuencias aquello que considera más conveniente para los menores que tiene bajo su tutela.

Salvando esta cuestión, otro asunto que nos planteaban las interesadas en su queja iba referido a su legítimo derecho a obtener una respuesta a su petición.

Según el artículo 17 del Decreto 282/2002, antes citado, el procedimiento de declaración de idoneidad para el acogimiento, en sus diversas modalidades, se inicia a instancia de persona residente en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las personas interesadas en obtener la declaración de idoneidad deberán solicitarla conforme a un modelo instancia, adjuntando cierta documentación y presentarla en la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social que corresponda en función de su domicilio.

En el artículo 19 del mismo Decreto se regula la fase de instrucción de este procedimiento, precisando que una vez realizadas las pruebas y las entrevistas que fuesen necesarias, y una vez examinada la documentación, los equipos técnicos habrán de elaborar los informes relativos a las circunstancias que concurren en las personas solicitantes, la valoración acerca de su idoneidad, y, en su caso, las características y edades de los menores que puedan acoger o adoptar.

Precisa dicho artículo que una vez instruido el procedimiento y antes de redactar la propuesta de resolución, se les pondrá de manifiesto el expediente a fin de que en el plazo de quince días hábiles puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Una vez recibidas estas alegaciones o transcurrido el plazo habilitado para ello, se elaborará una propuesta de resolución sobre la idoneidad de las personas

solicitantes, con expresión, si fuera favorable, de las características y edades de los menores que éstos puedan acoger o adoptar, remitiéndola al órgano competente para resolver.

Para finalizar, el artículo 20 del Decreto 282/2002, determina que la comisión provincial de medidas de protección habrá de dictar una resolución acerca de la idoneidad de las personas interesadas, que les será notificada, ordenando en su caso la inscripción en el Registro de solicitantes de acogimiento y adopción de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que puedan entender desestimada su solicitud si transcurridos seis meses desde la iniciación del procedimiento no hubieran recibido una notificación expresa de la resolución.

Tal como acabamos de exponer se trata de un procedimiento minuciosamente detallado, en el que hasta el momento se han cumplido la mayor parte de los trámites señalados: Las personas solicitantes se han sometido a diferentes entrevistas, han aportado la documentación que les ha sido requerida, el personal técnico ha emitido un informe-propuesta sobre su valoración de idoneidad, el cual se les ha dado traslado para que formulen sus alegaciones, pero a partir de ahí no se ha producido la resolución expresa de la Administración en sentido positivo o negativo a la idoneidad solicitada.

Debemos recordar en este punto que conforme al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incumbe a la Administración la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos ya fueren estos iniciados a instancia de parte o de oficio y a notificar dicha resolución a las personas interesadas. Así pues, y refiriéndonos en concreto al cumplimiento de esta obligación legal, emitimos una resolución con la **Recomendación:**

“Que se emita una resolución conclusiva del expediente iniciado para la valoración de idoneidad, comunicándola de forma fehaciente a las personas interesadas, con indicación de los recursos posibles contradicha decisión en vía administrativa o judicial y el plazo para interponerlos”.

En respuesta a nuestra resolución desde la Delegación Provincial nos fue remitido un informe detallando la notificación a cada una de las solicitantes de las resoluciones denegatorias de su idoneidad para dicho acogimiento, las cuales fueron recurridas por las interesadas ante el Juzgado de Primera Instancia (Familia).

Por su parte en la **queja 11/2889** el padre y la madre biológicos de unas menores tuteladas por la Junta de Andalucía manifestaban no haber recibido la notificación de la resolución del expediente incoado para constituir un acogimiento familiar permanente sobre sus hijas.

Al intervenir en esta queja hubimos de supervisar la actuación del Ente Público de Protección de Menores en la declaración de desamparo de las dos hermanas, menores de edad, las cuales llevan más de tres años residiendo en un centro de protección de menores, circunstancia que se produjo acto seguido a que la Administración declarara su situación de desamparo y asumiera su tutela conforme a la Ley.

Dicha estancia prolongada en un centro de protección no resultaba en principio congruente con los principios de actuación establecidos en la Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor, en cuyo artículo 19 se establece que las Administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus respectivas competencias y

respetando la primacía del interés superior del menor, procurarán la permanencia del menor en su propio entorno familiar.

También prevé dicho artículo de la Ley que la Administración actúe de forma prioritaria a través de medidas de alternativa familiar y que cuando no sea posible la permanencia de la persona menor de edad en su propia familia o en otra familia alternativa, se proceda a su acogida en un centro de protección, con carácter provisional y por el período más breve posible.

Es por ello que contrastaba este mandato legal de agilidad en la adopción de medidas de protección que favorezcan la alternativa familiar en detrimento del internamiento residencial con el hecho de que las menores siguieran en esos momentos residiendo en el centro a pesar de haber transcurrido más de tres años desde su ingreso. Para justificar esta situación argumentaba en su informe la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social que tras transcurrir algo más de un año desde que las menores fueron ingresadas en el centro se iniciaron los trámites para su acogimiento familiar permanente por una familia ajena a la biológica. Los motivos para esta decisión se expresaban en el acuerdo de inicio del expediente y se resumen en la necesidad de las menores de forjar vínculos afectivos en un entorno familiar, la existencia de hermanas mayores también tuteladas por la Administración y la persistencia de factores de riesgo en la familia de origen así como su previsible irrecuperabilidad.

A pesar de haberse iniciado el expediente para lograr el acogimiento familiar de las menores, la Administración refería no haber tenido éxito con dicha iniciativa, al no encontrar familia idónea para dicha finalidad. Los datos que a este respecto nos fueron aportados en el informe eran muy escuetos, señalando parcamente que hasta esos momentos no se había encontrado familia idónea para su acogimiento, y que es éste el motivo por el que todavía no pudo concluir el expediente de acogimiento familiar, pero sin especificar en qué habían consistido esos inconvenientes y las actuaciones realizadas para solventarlos.

En cualquier caso, hemos de señalar que, efectivamente, tal como señalaban madre y padre, el expediente de acogimiento familiar seguía abierto a pesar de haberse iniciado el procedimiento más de dos años atrás, habiendo presentado un escrito de alegaciones en oposición a dicha medida en cuanto les fue comunicado su inicio. Y reconoce la Administración no haber emitido ninguna resolución conclusiva del expediente, encontrándose por tanto en curso a pesar de la dilación en su resolución.

A este respecto traemos a colación el procedimiento establecido en el Título VI del Decreto 282/2002, de 12 de Noviembre, sobre Acogimiento familiar y Adopción, el cual determina que el expediente para constituir el acogimiento familiar permanente habrá de iniciarse de oficio, mediante resolución de la comisión provincial de medidas de protección (artículo 40).

Una vez iniciado el procedimiento, el servicio competente de la Delegación Provincial habrá de encargarse de su instrucción, comenzando por elaborar un listado de personas declaradas idóneas para dicha tipología de acogimiento familiar y cuya idoneidad coincida con las características del menor o menores futuros beneficiarios de la medida (artículo 41).

En el supuesto de que no existieran personas idóneas para el acogimiento en dicha provincia, el servicio encargado de la instrucción del expediente solicitaría al resto de Delegaciones Provinciales la remisión de una relación de personas, declaradas idóneas y que encajaran en el perfil buscado. Y concluiría esta primera fase del expediente con una

resolución provisional que determinara el tipo de acogimiento a constituir y la persona o familia seleccionada para dicha finalidad (artículo 42).

Dicha resolución habría de ser comunicada a los menores afectados para que prestasen su consentimiento –si tuvieran más de 12 años- o para que opinasen al respecto - en caso de tener edad inferior-.

Cumplimentado este trámite, se procedería a la resolución conclusiva del procedimiento que sería notificada al menor, a las personas seleccionadas y a los padres.

No se indica en el Decreto un plazo para la realización de todas estas actuaciones pero queda claro que el procedimiento no puede quedar abierto por tiempo indefinido, siendo así que además su instrucción ha de ser ágil para responder al interés superior de las personas menores beneficiarias de la medida.

Y decimos que el procedimiento ha de concluir mediante el dictado de la correspondiente resolución puesto que se trata de una obligación que incumbe a la Administración en aplicación de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 28 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que impone a las administraciones la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla a las personas interesadas cualquiera que sea su forma de iniciación.

Prevé dicho artículo 42 que el plazo máximo en el que haya de notificarse dicha resolución sea el fijado en la correspondiente norma reguladora del específico procedimiento –en este caso el Decreto 282/2002 no establece un plazo determinado- y que éste no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

Por tanto, aplicando de forma estricta las normas del procedimiento administrativo común, la Administración habría de ajustarse a dicho plazo de seis meses para resolver el procedimiento iniciado para constituir el acogimiento familiar, pudiendo declararse la suspensión de dicho plazo –y comunicar dicha decisión a las personas interesadas- en aquellos supuestos también previstos en las normas de procedimiento tales como en los que fuera necesario solicitar informes, requerir documentación imprescindible, o la aportación de pruebas, o en un última instancia mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes que determinan la necesidad de suspensión.

Pero aún así, el artículo 42.6 de la Ley 30/1992, al que venimos aludiendo, señala que de acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

En el presente caso nos encontramos con que el expediente estaba prolongando su tramitación más de dos años y sin que se hubiera notificado a las personas interesadas ningún acuerdo de suspensión por algunos de los motivos citados, vulnerándose por tanto las normas de procedimiento, aunque sólo fuera desde el prisma formal del cumplimiento de los plazos y trámites establecidos.

Desconocemos, puesto que no nos fueron comunicados, los motivos por los que no resultó posible la selección de personas idóneas para el acogimiento familiar permanente de las menores, aunque hemos de suponer que éstos tuvieron trascendencia suficiente como para imposibilitar el avance del procedimiento, ello a pesar de que, tal como antes hemos señalado, el propio Decreto 282/2002 permite reconducir la selección de las personas idóneas para el acogimiento familiar superando el límite provincial y acudiendo al

listado que a tales efectos se dispone en las diferentes provincias de Andalucía, siendo así que nos consta la labor de captación de familias dispuestas para el acogimiento familiar que viene realizando la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias y las correspondientes Delegaciones Territoriales de la Consejería.

En cualquier caso, en el momento en que formulamos la resolución era urgente, en interés de las menores, avanzar en una resolución del procedimiento, actuando de forma ágil en la selección de una familiar idónea, y para el supuesto de que valoradas las circunstancias del caso resulta inviable dicha medida de protección, habría que proceder a la declaración de caducidad del procedimiento o de que se había producido una pérdida sobrevenida de su objeto, con indicación de los hechos determinantes de esta situación y las normas aplicables.

A la vista de todo ello emitimos una resolución, dirigida a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social con la siguiente **Recomendación**:

“Que se impulse la emisión de una resolución conclusiva del procedimiento iniciado para el acogimiento familiar de las menores, notificando dicha resolución a las personas interesadas.”

En respuesta a nuestra resolución la Delegación Provincial nos informó de la comunicación a los interesados de la resolución emitida declarando la caducidad del procedimiento para el acogimiento familiar, persistiendo en consecuencia la medida hasta esos momentos adoptada de acogimiento residencial de las menores.

8. Adopciones

La adopción es la medida de protección más extrema ya que implica la ruptura de todo vínculo con la familia biológica y que el menor objeto de protección se integre en su nueva familia como un hijo más, con los mismos derechos y obligaciones.

En lo referente a adopción nacional solemos recibir quejas alusivas a la intervención de los Juzgados que vienen conociendo del concreto expediente de adopción, sobre todo por demoras en su actuación. Hemos de destacar la intervención que realizamos en la **queja 12/1854** en la que las personas interesadas nos decían que tenían en acogimiento familiar preadoptivo al que consideraban su hijo desde Enero de 2008. El expediente de adopción fue promovido por la propia Junta de Andalucía en Junio de 2008, sin que a pesar del tiempo transcurrido hubieran podido ofrecerle una fecha próxima de finalización.

Tras admitir la queja a trámite, solicitamos la colaboración de la Fiscalía Provincial de Almería en relación con la aparente demora que acumulaba dicho procedimiento judicial, remitiéndonos la Fiscalía el informe que a su vez había elaborado el Juzgado que venía tramitando el procedimiento de adopción.

En dicho escrito la Magistrada Juez señalaba que el motivo del retraso obedecía a que este procedimiento se encontraba pendiente del procedimiento judicial iniciado para determinar la incapacidad de la madre del menor. Dicho procedimiento fue promovido por el Ministerio Fiscal y lo tramitaba un Juzgado distinto.

También señala la Magistrada Juez que por tratarse de un expediente de un menor y por el carácter preferente de este tipo de expedientes, no solo se habían librado

oficios a efectos de tener información sobre el estado de la demanda sobre incapacidad, sino que también se habían realizado diversas llamadas telefónicas, para saber el estado de los expresados autos. De todo ello habían sido informados tanto la Junta de Andalucía como los adoptantes. Además, se dio traslado al Ministerio Fiscal, para que informara sobre si procedía la suspensión del expediente de adopción, hasta tanto recayera sentencia en el procedimiento sobre incapacidad, informando la Fiscalía en sentido favorable a dicha suspensión.

Todo lo expuesto venía provocando retrasos en el expediente de adopción, dado que siendo preceptiva la audiencia de la madre biológica con el fin de constatar que la misma pueda prestar su asentimiento o no a la adopción, no había sido posible realizar el trámite previsto en el expediente de adopción, hasta tanto recayese sentencia en un sentido u otro, en la demanda de incapacidad.

Llegados a este punto, y ante el aparente estado de bloqueo de los tramites del expediente de adopción en tanto se solventaba la demora que acumulaba el expediente judicial de incapacitación instado sobre la madre biológica, consideramos procedente solicitar de nuevo la colaboración de la Fiscalía Provincial de Almería rogando informase sobre posibles iniciativas que pudieran solventar la demora, ya excesiva, que acumulaba el procedimiento de adopción, en claro perjuicio para el menor.

En respuesta a este oficio, desde la Fiscalía Provincial de Almería nos fue remitido un nuevo informe con noticias sobre la solución del problema, en concreto se indicaba que el Juzgado de Primera Instancia correspondiente Overa había emitido una sentencia declarando el estado civil de incapacidad total y absoluta de la madre para gobernar su persona y bienes, por lo que una vez cobrase firmeza dicha sentencia se libraría testimonio de la misma al Juzgado encargado de tramitar el expediente de adopción del menor para su solución definitiva.

También en la **queja 12/601** el interesado se lamentaba de los retrasos que acumulaba el procedimiento judicial en el que se dilucidaba su oposición a la declaración administrativa de no idoneidad para la adopción. Tras admitir a trámite su queja, decidimos solicitar información a la Fiscalía Provincial de Málaga, por considerar que su contenido afectaba al funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía.

En respuesta a nuestra solicitud, desde la aludida Fiscalía nos informaron que, efectivamente, en Noviembre de 2011 se celebró la vista en la que se acordó por el Juzgado la apertura de período probatorio de, al menos 15 días, para que el equipo técnico psicosocial del Juzgado elaborara un informe sobre los demandantes y su capacidad para ser adoptantes de un menor de otro país y, asimismo, se acordó la suspensión de dicha vista hasta la obtención del citado informe.

En consecuencia, tras valorar que en esos momentos la actividad judicial se encontraba paralizada a expensas del informe que había de emitir el equipo psicosocial adscrito al Juzgado, y con la finalidad de proseguir el trámite ordinario de la queja, solicitamos de la Dirección General de Oficina Judicial y Fiscal la emisión de un informe sobre los motivos de dicho retraso.

En respuesta a nuestro requerimiento, la aludida Dirección General nos indica que en Marzo de 2012 finalizaron las entrevistas previas a la elaboración del mencionado informe. En junio de 2012 el Juzgado dio traslado a las partes de una copia del mencionado informe, siendo así que el 13 de septiembre fue recibido un escrito de parte del demandante solicitando el archivo del procedimiento y la suspensión de la vista, cuya fecha ya había sido señalada. Atendiendo a dicha petición, mediante Auto fechado en Septiembre de 2012, el

Juzgado de Primera Instancia nº. 16 de Málaga acuerda el archivo del expediente por desistimiento, dando traslado a las partes.

En un escrito posterior dirigido a esta Institución el interesado justificaba su decisión de desistir de su demanda ante la desesperación que le causaba la lentitud en los trámites judiciales. A este respecto, informamos al interesado que el Juzgado actuó en congruencia con su petición y que conforme al artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde al Consejo General del Poder Judicial la potestad reglamentaria en materia de inspección de Juzgados y Tribunales, así como la tramitación de quejas y denuncias al respecto.

También en relación con adopciones de menores suelen dirigirse al Defensor personas interesadas en conocer el paradero de los que fueron sus hijos, así como pidiendo poder contactar con ellos. Así en la **queja 12/491** la interesada nos decía que dos de sus hijos fueron adoptados por otra familia, tras no poder hacerse cargo de ellos en 2006 por padecer problemas de drogadicción y no disponer de familia extensa que pudiera hacerse cargo de ellos.

Al momento de dirigirse a esta Institución una de sus hijas, ya mayor de edad, y otro de sus hijos, aún menor de edad, mostraban interés en contactar con sus hermanos, y es por ello que solicitaban nuestra intervención, alegando que se trataba de un derechos que les correspondía por naturaleza.

A tales efectos, indicamos a la interesada que el artículo 178.1 del Código Civil establece que la adopción es irrevocable y produce la extinción de los vínculos jurídicos entre la persona adoptada y su familia biológica. Y precisa el artículo 160.1 del Código Civil que todo padre o madre, aunque no ejerzan la patria potestad, tienen derecho a relacionarse con sus hijos excepto que éstos hubiesen sido adoptados, conforme a lo dispuesto en la resolución judicial.

Así pues, desde la fecha de la adopción queda extinguido el parentesco a efectos civiles y penales, la patria potestad, los apellidos y desaparece la vecindad de la familia biológica. Tampoco subsiste el derecho/obligación de alimentos y se extinguen los derechos sucesorios.

No obstante la ruptura absoluta de vínculos con la familia de origen, en la legislación también se prevé el derecho de la persona adoptada a conocer sus orígenes. A tales efectos, asesoramos a la interesada acerca de la posibilidad de dirigirse al Servicio de postadopción de la Dirección General de Infancia y Familias, entre cuyos cometidos se encuentra el ofrecer orientación a las familias sobre el proceso de revelación de la historia personal y familiar del hijo o hija adoptado.

Por su parte en la **queja 12/702** unos padres adoptivos decían sentirse intimidados y coaccionados por parte de los padres biológicos de dichos menores. La Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de la que partió la propuesta de adopción decía desconocer como pudieron acceder a los datos de la familia adoptiva, al tramitar tal procedimiento con especial cautela y con reserva absoluta de dichos datos personales, que solo fue facilitado al Juzgado que tramitó la adopción. En cualquier caso, correspondía a esta familia la decisión de solicitar el amparo de la jurisdicción civil para obtener una posible orden de alejamiento conforme al artículo 158.4 del Código Civil, en incluso la posibilidad de denuncia ante policía, fiscalía o juzgado en caso de producirse algún ilícito penal.

En lo que respecta a adopciones internacionales debemos destacar la tramitación dada a la **queja 10/5446**. Dicha queja fue tramitada a instancias de personas inmersas en procedimientos de adopción internacional disconformes con las tarifas autorizadas por la Junta de Andalucía, referidas a información, formación, valoraciones de idoneidad y seguimientos postadoptivos, que actualmente se realizan por la empresa adjudicataria del servicio.

En dichas quejas se aludía a dos cuestiones principales: De un lado los elevados costes económicos que asumen las familias por las funciones desarrolladas por la empresa seleccionada por la Administración, y de otro se relatan posibles irregularidades en el procedimiento utilizado para la fijación de dichas tarifas así como respecto del fundamento jurídico para repercutir dichos costes a las familias afectadas.

Tras evaluar el contenido de la queja y las alegaciones efectuadas por las personas afectadas efectuamos un estudio de los expedientes de contratación del servicio a la luz de la legislación contractual pública, además de diversa legislación aplicable a la materia y en conclusión decidimos formular **Recomendaciones** a la entonces Dirección General de Infancia y Familias para que se promueva la elaboración de un proyecto normativo que regule el régimen jurídico, económico y administrativo de la prestación del servicio público de información, formación, valoración de idoneidad y seguimientos postadoptivos, en procedimientos de adopción.

Solicitamos que en dicha regulación quedase detallado de manera especial el régimen de copago con los particulares, su fundamentación legal, los porcentajes a asumir por las personas usuarias y los criterios de cálculo de las tarifas y su revisión.

Consideramos conveniente que dicha norma obtuviese refrendo en una disposición con rango de Ley para evitar contradicciones con lo establecido tanto en la Ley del Menor como en la Ley de Adopción internacional que prevén la gestión a través de entidades sin ánimo de lucro.

De igual modo, en el supuesto de que la configuración del régimen jurídico del contrato de gestión de servicio público excluya a otras empresas o particulares de la realización de alguna actividad con contenido económico, conforme a lo establecido en el artículo 128 de la Constitución se promueva la aprobación de una norma con rango de Ley que habilite dicha posibilidad.

También recomendamos que se acometiera un estudio riguroso de los costes reales de la prestación del servicio, incluyendo en los mismos la repercusión de los medios materiales dispuestos para dicha prestación, el importe de los servicios prestados por los diferentes profesionales conforme a las correspondientes tarifas de los colegios profesionales, las tarifas privadas que se vienen aplicando en el tráfico comercial, e incluyendo el razonable beneficio industrial de la empresa contratada.

En contestación a la resolución emitida en esta queja la Dirección General de Infancia y Familias nos remitió un oficio en el que se asumía el contenido de nuestras Recomendaciones, ello sin perjuicio de efectuar determinadas consideraciones en torno a los sucesivos cambios que a lo largo de los años ha experimentado la gestión del proceso de valoración de idoneidad, culminados con el actual contrato de gestión de servicio público.

También se realizaban distintas apreciaciones en torno a la exigencia normativa de entidades sin ánimo de lucro para realizar dichas actividades, así como en torno a los costes del servicio. Finalmente el informe que nos fue remitido concluía señalando que en las próximas revisiones de la legislación, ya en trámite en el ámbito estatal y próximas a

acometerse en el ámbito autonómico, se tendrían en cuenta los aspectos analizados en la queja.

Por resultar significativa a continuación relatamos la tramitación dada a la **queja 10/5870**, en que se discrepaba de la intervención de la empresa contratada por la Administración para realizar el estudio y valoración de su posible idoneidad para la adopción, incidiendo en el hecho de que en la “entrevista devolutiva” que los afectados mantuvieron con el personal de dicha empresa sólo les informaron verbalmente de un motivo para una posible valoración de idoneidad en sentido negativo, siendo así que en el informe escrito al que tuvieron acceso posteriormente figuraban cuatro motivos para dicha valoración negativa.

Relataban que al no haber sido informados de todos los factores negativos que pudieran incidir en el resultado final no pudieron alegar nada al respecto.

También invocaban la necesidad de que les fuese realizado un informe psicosocial alternativo, el cual consideraban indispensable para rebatir los argumentos plasmados en la evaluación, pues, según su apreciación, éstos estaban fundamentados en percepciones y observaciones personales de quienes efectuaron la evaluación. Por dicho motivo, una vez que les fue comunicado por escrito el informe con la propuesta de no idoneidad, presentaron junto con sus alegaciones una solicitud para que se efectuase una valoración psicosocial contradictoria con aquélla y elaborada por un equipo técnico de la propia Delegación Provincial, no vinculado con la empresa que realizó la valoración inicial.

Con posterioridad, nos indicaron que les fue notificada la resolución de inidoneidad para la adopción, y se lamentaban que dicha resolución no hubiese contestado a la petición que efectuaron para que les fuera realizada una nueva valoración por un equipo diferente y no vinculado con el anterior.

Tras evaluar los hechos expuestos en la queja no entramos a valorar el contenido del informe de valoración finalmente redactado y presentado por la empresa, al cual los interesados tuvieron acceso y pudieron presentar las alegaciones y consideraciones que consideraron pertinentes aunque con una demora de cuatro meses respecto de la entrevista devolutiva. Sobre lo que sí incidimos fue sobre determinadas actuaciones descritas en la queja que venían a abundar en prácticas de tenor similar a las que reflejamos en una resolución elaborada por esta Institución en la que formulamos diversas recomendaciones a la Dirección General de Infancia y Familias (**queja 09/5826**).

Una de las cuestiones que abordamos en dicha resolución era la relativa a la posibilidad de aportar informes psicosociales que pudieran contradecir el informe elaborado por la empresa contratada por la Administración, y que dicho informe pudiera ser tenido en cuenta por la comisión de medidas de protección al momento de emitir la resolución de idoneidad o no idoneidad.

En la respuesta a este apartado de nuestra resolución la aludida Dirección General nos respondió lo siguiente:

“(...) Actualmente las familias disponen de la posibilidad de tener otro informe, elaborado por equipo de profesionales distinto del que efectuó la primera valoración. Además, si la Delegación lo estima oportuno, la familia puede ser valorada por los equipos técnicos propios de la Administración. Con independencia de ello la familia puede aportar cuantas pruebas e informes considere pertinentes (...)”

Es por ello que ante la falta de respuesta por parte de la Delegación Provincial a la petición efectuada por la familia evaluada, decidimos solicitar de dicha Administración la emisión de un informe con referencia expresa a esta cuestión. En respuesta a nuestra solicitud la Delegación Provincial afectada aludía al tenor del artículo 82.1 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual a efectos de la resolución del procedimiento se habrán de solicitar los informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver.

Continuaba su informe la Delegación Provincial señalando que el órgano instructor, teniendo en cuenta los antecedentes de hecho y las circunstancias del caso, no consideró necesario una nueva valoración, ya que estimó que disponía de elementos suficientes para elaborar la propuesta de resolución. Y no se hizo ninguna mención expresa a la denegación de la petición de nueva valoración como tampoco se aludió en la propuesta de resolución a todas y cada una de las cuestiones reflejadas por la familia evaluada en su escrito de alegaciones, al entender que se respondía a las mismas con el propio contenido de la propuesta de resolución.

Por último, la Delegación Provincial avanzaba su intención de que en próximas propuestas de resolución se realizase una mención expresa, en los casos en que así ocurriese, de la decisión de no considerar necesario una nueva valoración, cuando existan elementos suficientes para elevar la propuesta a la comisión de medidas de protección.

Tras analizar los antecedentes que acabamos de exponer, y en lo que respecta a la conveniencia de informes de valoración contradictorios en supuestos de discrepancia con el informe de idoneidad, nos remontamos al argumentario de la Resolución que elaboramos en la **queja 09/5826**, a la que antes aludimos. En aquella queja expusimos que la valoración de idoneidad para la adopción había de conciliar dos principios, ambos protegidos por el ordenamiento jurídico. De un lado debía procurar el supremo interés del menor, en cuyo beneficio se articula todo el proceso de adopción y de otro el derecho de quienes se ofrecen a adoptar a obtener una respuesta a su petición no arbitraria, fundamentada en derecho.

Tras evaluar las actuaciones de la Administración en diferentes procedimientos de valoración de idoneidad –tal como ocurre en el presente expediente- concluimos que las personas solicitantes ostentan una posición muy débil en el procedimiento pues aunque formalmente tienen posibilidades de aportar datos y alegaciones, y también como disponen de la opción de reclamar judicialmente contra cualquier decisión que consideren contraria a sus intereses, la realidad cotidiana viene a poner en cuestión estas aparentes garantías.

La práctica es que la valoración de idoneidad la efectúan los profesionales contratados por la empresa -que a su vez fue contratada por la Administración- conforme a su propio criterio profesional. En el supuesto de que las personas afectadas tuvieran intención de contradecir dicho informe, el único argumento de peso para avalar su postura vendría de la mano de otro informe elaborado por profesionales de al menos la misma solvencia que los anteriores. En tal supuesto, en los casos que conocimos la Administración había negado dicha valoración contradictoria y cuando la había autorizado ésta había sido encomendada a profesionales contratados por la misma empresa que realizó la valoración anterior, con lo cual al menos formalmente podrían existir dudas en cuanto a su imparcialidad y objetividad.

Una vez elaborado el informe de idoneidad –o no idoneidad- el mismo ha de ser trasladado a la comisión provincial de medidas de protección cuyos integrantes han de decidir conforme al contenido de dicho informe, el resto de documentación que remita el

correspondiente servicio de la Administración y las alegaciones que hubieran podido presentar las personas evaluadas –si ello hubiera sido posible-. La decisión de las personas integrantes de la comisión difícilmente podría apartarse de lo señalado en las conclusiones del informe por la razón obvia de quienes tuvieron acceso directo a las fuentes de información –principio procesal de inmediación- fueron precisamente los profesionales que elaboraron dicho informe. Salvo que se pusiera en tela de juicio la profesionalidad de las personas contratadas por la empresa, el informe de idoneidad podría ser contradicho por otro informe de igual tenor, elaborado por profesionales de similar cualificación y experiencia profesional y que tuviera visos de objetividad e imparcialidad.

Por dicho motivo, en uno de los apartados de nuestra resolución recomendamos a la entonces Dirección General de Infancia y Familias que valorase la posibilidad de suscribir convenios con los Colegios profesionales de psicología y trabajo social para establecer turnos de intervención profesional a los que pudieran acudir las personas que hubieran recibido una valoración negativa de su idoneidad, a fin recabar valoraciones contradictorias que pudieran presentar ante la comisión provincial de medidas de protección, evitando con ello la judicialización de muchas de las controversias.

En respuesta a este apartado de nuestra Resolución la Dirección General nos decía que las familias ya disponían de la posibilidad de tener otro informe, elaborado por equipo de profesionales distinto del que efectuó la primera valoración. Además, si la Delegación Provincial lo estimaba oportuno, la familia podía ser valorada por los equipos técnicos propios de la Administración. Con independencia de ello la familia podría aportar cuantas pruebas e informes considere pertinentes.

Y en este punto no podemos dejar de recalcar la aparente discrecionalidad en la decisión de la Administración de admitir en unos casos sí y en otros casos no la posibilidad de que equipos técnicos de la propia Delegación efectuasen un nuevo informe de valoración.

No encontramos motivos de este aparente trato dispar, pródigo para algunas personas y restrictivo para otras, y ello partiendo de unos supuestos de hecho de naturaleza muy semejante. En consecuencia, consideramos que era razonable la queja de esta familia y por ello no nos conformamos con la escueta respuesta de que en este caso el órgano instructor no consideró necesaria una nueva valoración por otro equipo, al considerar que ya disponía de elementos de juicio suficiente, siendo nuestro cometido reclamar explicaciones del porqué en este caso, a diferencia de otros supuestos similares, no se consideró necesaria la nueva valoración.

A este respecto recordamos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que se recoge en el último inciso, de apartado tercero, del artículo 9 de la Constitución Española. La efectividad de dicho principio conlleva el rechazo de decisiones contradictorias en casos sustancialmente idénticos, a no ser que existieran fundamentos suficientes y razonables que motiven dicho trato diferenciado.

Para evitar cualquier posible tacha de un trato arbitrario es razonable pedir que se expresen los motivos que fundamentan la decisión. Y además, dicha motivación es causa necesaria pero no suficiente, esto es, no basta con que el órgano a quien corresponde decidir elija una opción de las varias disponibles y explique por qué la ha elegido, también tendría que acreditar que la opción escogida es la mejor posible, la más adecuada al fin pretendido con la norma jurídica aplicada.

Dejando a un lado este apartado y en lo que respecta a la necesidad de respuesta expresa a la solicitud efectuada por los interesados, habremos de estar a los

dispuesto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de Procedimiento Administrativo Común, según el cual la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas por la persona interesada y sobre aquellas otras que se deriven del procedimiento.

Al versar el procedimiento sobre una declaración de idoneidad para la adopción, la solicitud que presentan las personas interesadas para que se elabore un nuevo informe psicosocial por personal técnico de la propia Delegación Provincial, que aporte una visión complementaria o contradictoria al elaborado por la empresa contratada para dicha finalidad por la Administración, ha de ser considerado como una cuestión incidental al procedimiento principal.

Se trata de un informe que facultativamente puede solicitar el órgano que instruye el procedimiento para garantizar el mayor acierto en la decisión final.

Se trata, pues, de un incidente dentro de un procedimiento principal, cuya solución pudiera encontrarse en el artículo 80.3 de la Ley 30/1992, antes citada, según el cual quien instruya el procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por las personas interesadas cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante una resolución motivada.

Pero no es este el caso, no se trata del rechazo de un medio de prueba aportado o propuesto por las personas interesadas, sino la petición de estas personas de que el instructor solicite la evacuación de un nuevo informe de valoración, efectuado por otro equipo diferente del anterior. En este caso se trata de un informe no preceptivo de los previstos en el artículo 82 de la misma Ley 30/1992, según el cual el órgano instructor habrá de valorar la pertinencia de solicitar la evacuación de este informe a la unidad u órgano que hubiera de elaborarlo y, una vez adoptada la decisión, entendemos que a semejanza de lo preceptuado en el artículo 80.3, antes citado, habría de comunicársela a las personas que solicitan dicha actuación mediante resolución igualmente motivada.

A este respecto, se ha de tener presente la obligación -recogida en el artículo 85.3 de la Ley 30/1992- que incumbe a quien instruye el procedimiento de adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción e igualdad de las personas interesadas en el procedimiento.

Por este motivo, ante la petición de que se elabore un informe contradictorio con el existente en el expediente, y siendo éste –tal como antes hemos señalado- el principal argumento para la defensa de su pretensión, consideramos que la negativa a acceder a esta petición habría de estar suficientemente fundamentada, explicitando los motivos por los que se considera innecesario o no procedente dicho informe.

En consecuencia, en los casos en que la resolución de idoneidad sea negativa para las personas interesadas, no consideramos suficiente con una mera referencia en la resolución a la decisión de no estimar suficiente una nueva valoración. En esos momentos, cuando ya se ha emitido la resolución conclusiva del procedimiento, la única salida para estas personas es la reclamación judicial, y precisamente una de las soluciones que quizás pudiera evitar dicha litigiosidad fuera la elaboración previa de dicha valoración contradictoria, en aquellos casos en que, tras el análisis del caso, fuera razonable y pertinente realizarla.

A la vista de todo ello emitimos una resolución con **Recomendación** dirigida a la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Sevilla

“Que se dicte una Instrucción u Orden de Servicio al personal encargado de tramitar los expedientes de valoración de idoneidad para la adopción internacional, a fin de que en los supuestos en que las personas interesadas soliciten un informe contradictorio al elaborado por la empresa contratada por la Administración, el instructor del procedimiento emita una resolución, suficientemente motivada, estimatoria o desestimatoria de dicha pretensión, procediendo a comunicar dicha decisión conforme a las normas de procedimiento”.

La respuesta recibida de la Delegación Provincial fue en sentido negativo a nuestra resolución, motivo por el cual decidimos elevar la misma a la entonces Dirección General de Infancia y Familias, por tratarse del órgano administrativo jerárquicamente superior.

En la respuesta recibida, dicha Dirección General señalaba que la resolución del incidente relativo a la solicitud de nuevo informe contradictorio pudiera implicar una ralentización en los trámites del procedimiento principal. Por tal motivo, la Dirección General aceptaba el contenido de nuestra resolución con el matiz de que la petición de valoración contradictoria, en el sentido que fuere, positivo o negativo, habría de ser resuelta, de forma motivada, por la propia comisión provincial de medidas de protección.

A este respecto, manifestamos a la Dirección General que comprendíamos la preocupación de ese órgano directivo por los efectos indeseables que podría producir el exceso de burocracia en la gestión de los procedimientos. Consideramos que la solución ideal es alcanzar el punto óptimo de compromiso entre el respecto a las garantías procedimentales y la necesaria agilidad y eficacia en la gestión.

Y, para dicha finalidad, considerábamos acertada la respuesta ofrecida, ello siempre que la resolución de la comisión provincial de medidas de protección incluyera un pronunciamiento expreso y motivado sobre la solicitud de valoración contradictoria, bien fuera en la propia resolución conclusiva del procedimiento de valoración de idoneidad, como uno de los apartados de la misma, o bien, como solución alternativa, mediante una resolución expresa y motivada de la petición, en sentido positivo o negativo, con el correspondiente pie de recurso, quedando todavía pendiente la resolución conclusiva del procedimiento.

Resulta relevante la litigiosidad en torno a las declaraciones de idoneidad. En la **queja 12/3028** las personas interesadas relataban que hubieron de litigar contra la Junta de Andalucía para conseguir que el Juzgado les declarase idóneos para la adopción. Finalmente el Juzgado les dio la razón y obtuvieron una sentencia favorable que cobró firmeza en marzo de 2012.

Nos decían que estaba próxima la asignación del menor que pretendían adoptar en China. Estimaban que aproximadamente en dos meses tendrían asignado a su futuro hijo, toda vez el centro chino de adopciones llevaba un ritmo de asignaciones de semana por mes en lista de espera; esto es, la última asignación la hicieron en mayo de 2012, respecto de una familia que llevaba en espera desde Septiembre de 2006. Toda vez que su concreto expediente llevaba en espera desde Diciembre de 2006 es por lo que preveían que su asignación se realizara en fechas cercanas, debiendo la entidad colaboradora de adopción internacional (ECAI) enviar la documentación a China con dos meses de antelación.

Por todo ello, y ante la firmeza de la Sentencia Judicial que declaraba su idoneidad para la adopción, es por lo que presentaron en el registro de la Delegación

Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Sevilla un escrito, en el que solicitaban que se agilizase la emisión del certificado que acreditaba su idoneidad como adoptantes, ya que en caso contrario se vería frustrada su expectativa de adopción. Al momento de presentar la queja seguían sin tener contestación y ante la perentoriedad de los plazos es por lo que solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Tras nuestra intervención en la queja desde la Delegación Provincial nos confirmaron la emisión y comunicación a los interesados del mencionado certificado, indispensable para proseguir con los trámites de adopción.

También recibimos quejas en relación con la actuación de las entidades colaboradoras (ECAI). Así en la **queja 12/6287** los interesados se mostraban disconformes con la poca influencia de ECAI ante el desfase entre asignaciones y familias en espera para Filipinas; también en disconformidad con la liquidación de gastos realizada por la ECAI tramitamos la **queja 12/6334**, o la **queja 12/438**. En este caso la persona interesada nos decía que estaba tramitando un expediente de adopción internacional a través de una de dichas entidades. Su expediente, dirigido hacia la Federación Rusa, acumulaba años de retraso y por este motivo, añadido a que su situación económica había empeorado al encontrarse en desempleo, decidió finiquitar su relación con dicha ECAI pidiendo que le enviaran una liquidación de las cantidades anticipadas respecto de las gastadas por la entidad.

Al estar disconforme con dicha liquidación, se decidió a presentar una demanda judicial, para lo cual había solicitado abogado por el turno de oficio. Ante el temor por el hecho de que el procedimiento judicial pudiera implicar algunos gastos cuya precaria economía actual no podía afrontar es por lo que solicita asesoramiento de esta Institución, el cual le proporcionamos indicándole el alcance del reconocimiento del beneficio de justicia gratuita y el posible alcance de un pronunciamiento en costas por parte del órgano judicial.

9. Responsabilidad penal de menores

En relación con nuestras actuaciones en este ámbito hemos de destacar las quejas de menores que vienen cumpliendo medidas de internamiento en centros y se muestran disconformes con aspectos organizativos, con pautas de funcionamiento o con el estado de las instalaciones. Así en la **queja 12/2053** menores internas en el centro para infractores de Benalmádena (Málaga) expresaban sus quejas respecto de determinados aspectos del funcionamiento de dicho centro que serían susceptibles de mejora. Así, que se mostraban disconformes con le régimen de permisos y salidas del centro, la frecuencia de visitas de familiares, tampoco estaban conformes con las comidas, con los controles de seguridad, y con otros aspectos de la vida cotidiana del centro.

Tras admitir la queja a trámite y recabar información respecto de las cuestiones planteadas, valoramos correcta la atención dispensada en el centro a las menores internas, pudiendo considerarse algunas de las anomalías referidas por las menores como puntuales, siendo subsanadas por la Administración tras su conocimiento. El resto de cuestiones suscitadas en la queja responden a incidencias ordinarias del funcionamiento del recurso, pero sin entidad como para considerar que entrañan alguna infracción de derechos y libertades constitucionales.

También recibimos quejas de menores internos en centros disconformes con medidas disciplinarias adoptadas en virtud del reglamento de régimen interno. Así en **queja 12/2936** el interesado nos decía que estaba cumpliendo una medida de internamiento en régimen semiabierto y se mostraba disconforme con la sanción disciplinaria que le había

sido impuesta como consecuencia de su ausencia del instituto dentro del horario lectivo. Nos decía que a pesar de que la medida impuesta por el Juzgado le obligaba a realizar fuera del centro las actividades formativas, educativas, laborales y de ocio, establecidas en el programa individualizado de ejecución de la medida, en su caso llevaba más de 2 meses sin ninguna salida (salvo por problemas médicos) e incluso tenía restringidos los contactos telefónicos con su novia.

Por todo lo expuesto, el interesado estimaba que la sanción disciplinaria era desproporcionada en relación a los hechos y consideraba que la misma era contraproducente para su programa educativo y por ello vulneraba sus derechos.

Con la finalidad de evaluar lo manifestado por el menor en su queja recabamos información de la Viceconsejería de Justicia e Interior, y pudimos saber que se emitió un informe extraordinario de seguimiento de la medida dirigido al Juzgado de Menores. En dicho informe se decía que la evolución socioeducativa del menor venía siendo inestable. En particular, el citado informe relataba que presentaba una evidente inestabilidad emocional y conductual que derivó en un gran número de incumplimientos socioeducativos y la comisión de sucesivas faltas de diversa gravedad, mostrando una fuerte desmotivación y una actitud en todo opositor ante la dinámica del centro.

En esta línea, el menor había recurrido ante el Juzgado de Menores cuantas sanciones le han sido impuestas, siendo estos recursos desestimados en todos los casos.

A juicio del equipo técnico del centro, la inestabilidad del menor venía motivada por la incertidumbre ante la resolución próxima del recurso interpuesto a la sentencia que le imponía cuatro años de internamiento en régimen cerrado y dos de semiabierto, así como a la relación sentimental que el menor había iniciado con una joven en el centro educativo al que asiste, lo cual provocó la falta de asistencia a las clases, deteriorándose sus resultados escolares, obteniendo en el segundo trimestre calificaciones muy bajas, por debajo de las obtenidas en el periodo anterior.

Estas circunstancias son las que llevaron a los órganos rectores del centro, ante la falta de cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa individualizado de la ejecución de la medida, y al riesgo elevado de quebrantamiento de la medida, a través de su comisión socioeducativa, a la suspensión temporal de las actividades externas y a no autorizar los posibles contactos con la joven, al no valorarlos en la actualidad como positivos para su intervención, y todo ello, hasta que el menor asuma la responsabilidad de sus obligaciones formativas, las condiciones impuestas en las salidas autorizadas y realice un acercamiento a la familia de su pareja, que se opone a la relación.

Así pues, al estimar proporcionada la actuación del centro dimos por concluida nuestra intervención en la queja, ello teniendo en consideración además que los mismos hechos y con el mismo resultado fueron supervisados por el Juzgado de Menores en los sucesivos recursos planteados por el menor.

Otro de los lugares comunes en las quejas alusivas a responsabilidad penal de menores guarda relación con las peticiones de traslado de centro. En la **queja 12/3206** los padres de un menor interno en el centro para infractores "Tierras de Oria", de Oria (Almería) nos decían que desde el ingreso de su hijo venía solicitando del Juzgado, sin éxito, el traslado a otro centro más cercano a su domicilio. Y que en esta situación se produjo un desagradable incidente con uno de los educadores quien llegó a agredir a su hijo. Dicha denuncia fue desestimada tanto por la dirección del centro, por la Dirección General de Justicia Juvenil como por el propio Juzgado.

Al momento de tramitar la queja pudimos conocer que se encontraba en curso la petición que habían efectuado al Juzgado para el traslado de centro, estando pendientes de determinados trámites (evaluación psicológica) que a pesar de su disconformidad había sido solicitada por el Juzgado para un mejor acierto en su decisión.

También en relación con la petición de traslado tramitamos la **queja 12/5716** en la que comparecido un menor interno en el centro “Las Lagunillas”, de Jaén, mediante escrito en el que solicitaba nuestra intervención para ser trasladado a un centro que dispusiera de módulo de atención a drogodependientes. Nos decía que llevaba más de nueve meses en el centro y que había solicitado en diversas ocasiones el traslado, a fin de poder beneficiarse de un programa especializado de deshabituación, y que hasta el momento no había tenido respuesta favorable.

Tras interesarnos por la petición del menor recibimos un informe de la Viceconsejería de Justicia e Interior que señalaba que el menor había venido recibiendo tratamiento de su problema de toxicomanía en régimen ambulatorio, acudiendo a un recurso habilitado por la asociación Proyecto Hombre. No obstante, tras la autorización del Juzgado de Menores se estimó la petición efectuada por el menor y finalmente se ha producido su traslado al centro para menores infractores “Tierras de Oria”, acorde a su petición, al disponer de un programa especializado de deshabituación.

En relación con la restricción de visitas y permisos tramitamos la **queja 11/5462** en la que el padre de un menor interno en el Centro “Medina Azahara” de Córdoba discrepaba de la decisión del centro de restringir las salidas de su hijo del centro, indicando que dicha decisión resultaba incongruente con la medida que le había sido impuesta, recalando que el Juzgado no ha adoptado ninguna decisión al respecto.

Tras admitir a trámite la queja pudimos saber que el menor fue ingresado en el centro para cumplir una medida de internamiento cautelar semiabierto, recayendo posteriormente sentencia con una medida de cuatro años en régimen cerrado, seguido de dos años en régimen semiabierto y cuatro años más de libertad vigilada.

Al recaer la sentencia definitiva los permisos concedidos hasta entonces fueron suspendidos hasta tanto no se elaborase el programa individualizado de ejecución de la medida (PIEM), aprobado judicialmente, como establece el artículo 45.4 del Reglamento de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de menores.

Con posterioridad el menor solicitó nuevos permisos de salida al centro, respecto de los cuales, y ante la ausencia de PIEM aprobado, el centro solicitó autorización judicial para ello, emitiendo el Juzgado una providencia en la que delegaba en el centro la potestad para esta decisión. Finalmente el centro denegó las salidas solicitadas al considerar que en esos momentos no se reunían los requisitos reglamentariamente establecidos para su concesión. Contra esta decisión el menor presentó un recurso ante el Juzgado que fue desestimado por éste.

En ocasiones también se nos plantean cuestiones que exceden la competencia de esta Institución tal como en la **queja 12/1700** en que se solicita la modificación de la organización y planta judicial de forma tal que se creen Juzgados de guardia exclusivamente especializados en responsabilidad penal de menores; también la **queja 12/6000** relativa al traslado de menores en coches policiales ordinarios, con distintivos visibles, en la cual hemos solicitado la colaboración del Defensor del Pueblo Estatal.

En la **queja 12/6083** abordamos, de oficio, un incidente que conocimos por los medios de comunicación ocurrido en el mes de octubre en el centro de convivencia

educativa “Casa Ítaca”, de Jaén. Según las crónicas periodísticas una chica de 16 años protagonizó una tentativa de suicidio, que no culminó gracias a la rápida intervención del personal educativo y de otras personas que lo impidieron cuando ya estaba descolgada de un puente existente en las inmediaciones del centro.

Al parecer, la adolescente abandonó el centro muy alterada e indicando al personal educativo su intención de quitarse la vida. A continuación se dirigió hacia la pasarela que cruza el río Guadalbullón siendo seguida por sus educadoras quienes también llamaron a la policía. Una patrulla de la policía se personó de forma inmediata en el lugar de los hechos pudiendo comprobar como la menor llegó a estar colgada del puente por un cinturón y como sólo la rápida actuación del personal del centro y la ayuda de varios vecinos consiguió frustrar la tentativa de suicidio.

Nuestras actuaciones en la queja estuvieron encaminadas a esclarecer las circunstancias de dicho incidente y las actuaciones que hubiera desarrollado la Administración a results del mismo.

En el informe que nos fue remitido por la Viceconsejería de Justicia se indicaba que la menor se encontraba en el centro de convivencia educativa cumpliendo una medida cautelar impuesta por el Juzgado de Menores. Desde su ingreso en el centro presentó problemas de comportamiento, motivo por el cual fue atendida por la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil del Hospital Princesa de España, y a pesar de que la evolución de la menor parecía ser positiva, momentos después de una conversación telefónica con sus familiares se mostró muy alterada y protagonizó la tentativa de suicidio descrita en la prensa, la cual pudo ser abortada gracias a la rápida intervención del personal educativo del centro.

A este respecto, tras comprobar la corrección del servicio dispensado por el referido recurso mostramos nuestra satisfacción por el desenlace favorable del incidente al tiempo que ensalzamos el celo y compromiso demostrado por el personal con su actuación.

En la **queja 11/2849** tramitamos el asunto que nos remitió la titular de un Juzgado de Menores sometiendo a nuestra consideración la actuación de la Delegación de Justicia y del Instituto de la Mujer en relación con el cumplimiento de una medida de libertad vigilada, la cual se vio condicionada por las medidas de protección acordadas en favor de la madre de dicha menor, como consecuencia de su denuncia de malos tratos por parte de su pareja.

La Magistrada Juez nos decía que tras dictar su resolución el equipo de medio abierto designado por la Delegación de Justicia venía ejecutando una medida de libertad vigilada, que afectaba a una adolescente, de 16 años.

Tras denunciar la madre ser víctima de malos tratos por parte de su pareja se activó el protocolo habilitado para su protección, siendo trasladada junto con sus dos hijas a un recurso residencial desconocido para el Juzgado. Este hecho condicionó el normal desarrollo de la aludida medida de responsabilidad penal al desconocer el órgano judicial el paradero de la menor y en consecuencia no poder ejercer las competencias que le incumben para valorar el cumplimiento de la medida y consecuentes decisiones.

En contradicción con lo expuesto por el Juzgado, la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación apreciaba suficiente coordinación entre los profesionales intervinientes, un correcto seguimiento de la medida judicial impuesta a la menor, así como que se produjo con ella una intervención integral. No obstante, la Dirección General nos avanzó su intención de reforzar los cauces de comunicación y coordinación entre la red

intersectorial de los recursos para trasladar las actuaciones a las instancias competentes en materia de menores.

Para el análisis de la controversia que se sometía a nuestra consideración partimos del reparto de funciones establecido por la legislación reguladora de la responsabilidad penal de menores entre Juzgados de Menores y los entes públicos dependientes de la correspondiente Comunidad Autónoma, con la finalidad de ejecutar las medidas impuestas por aquellos juzgados sobre las personas menores, bien fueren estas medidas de internamiento o cualesquiera otras de las señaladas en la Ley.

Así, el Título VII de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de Enero, de responsabilidad penal de menores, bajo la rúbrica de “ejecución de las medidas”, asigna en su artículo 45 a las Comunidades Autónomas las competencias de ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores.

Respecto de esta ejecución, el artículo 44.2 habilita para el Juzgado de Menores todo un haz de facultades y funciones con la finalidad de que pueda ejercer el control de la ejecución de las medidas, entre las que se incluyen la necesidad de conocer la evolución de los menores durante el cumplimiento de las medidas a través de los informes de seguimiento de las mismas; la posibilidad de entrevistarse con los menores; y también realizar propuestas y recomendaciones al ente público en relación con la organización y régimen de ejecución de las medidas.

Y en relación con los informes sobre la ejecución el artículo 49 de la Ley 5/2000 determina que la entidad pública habrá de remitir al Juzgado con la periodicidad establecida, siempre que fuese requerida para ello o la entidad lo considerase necesario, informes sobre la ejecución de la medida y sus incidencias, así como respecto de la evolución personal del menor.

Si trasladamos estas previsiones legales a lo acontecido en la presente queja nos encontramos con que al Juzgado de Menores que acordó la medida de libertad vigilada no le fue comunicado el cambio de residencia de la menor, al producirse el traslado de la madre junto con sus hijas a un centro de protección para mujeres víctimas de violencia de género.

Dicha incidencia en el cumplimiento de la medida es suficientemente significativa y debió ser comunicada al Juzgado para que pudiera evaluar la situación y decidir en consecuencia posibles actuaciones en concordancia con la nueva situación, incluyendo la previsión establecida en el artículo 51 de la Ley 5/2000 sobre una posible sustitución de la medida o que quedase sin efecto por considerarlo más adecuado para la menor.

En el informe que nos fue remitido por la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación se relataban actuaciones de coordinación entre equipos de tratamiento familiar (dependientes de la Corporación local), unidades tutelares (dependientes del Instituto de la Mujer) y equipo de medio abierto de Justicia Juvenil (dependientes de la Consejería de Justicia) y sin embargo se omitía toda referencia al órgano judicial, a quien competía precisamente el control del cumplimiento de la medida judicial que afectaba a una de las menores, la cual abandonó el domicilio conocido por el Juzgado para ser ingresada junto con su madre y hermana en un centro residencial del Instituto de la Mujer.

Así pues, aún siendo diligente la intervención del dispositivo habilitado por la Junta de Andalucía para la protección de la madre víctima de malos tratos, y siendo también diligente y eficaz el ingreso de ésta junto con sus hijas para evitar su localización por parte del agresor, consideramos que este hecho no habría de dificultar una comunicación también

ágil y fluida con el órgano judicial que vigilaba el cumplimiento de la medida impuesta a la menor, para lo cual resultaba indispensable que pudiera conocer su traslado de domicilio y la incidencia de su nueva situación familiar en el cumplimiento de la medida.

A la vista de todo ello emitimos una resolución con la **Recomendación** dirigida a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación.

“Que en supuestos como el presente, en que se produce un traslado de domicilio de un menor afectado por el cumplimiento de una medida de libertad vigilada, se comuniquen de forma inmediata dicha incidencia al Juzgado de Menores, junto con un informe sobre su posible repercusión en el cumplimiento de la medida.”

La respuesta a dicha resolución por parte de la Dirección General fue en sentido favorable, asumiendo su contenido al coincidir con la voluntad de dicho organismo por garantizar el cumplimiento óptimo de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores.

Por relatar las inevitables relaciones entre el sistema de protección y el de responsabilidad penal de menores relatamos el asunto planteado en la **queja 12/7098** en la que un padre, interno en prisión, nos trasladaba su preocupación ante el futuro de su hija tras su próxima salida del centro para menores infractores en el cual se encuentra ingresada.

Nos decía que su hija se encontraba próxima a la mayoría de edad, y que su único apoyo familiar era él, y que poco podía hacer por ella mientras se encontrase en prisión, motivo por el cual solicitaba ayuda de las Administraciones para evitar la situación de marginalidad en que quedaría su hija.

Tras interesarnos por la situación de la menor desde la Viceconsejería de Justicia nos confirmaron la coordinación que estaban ejecutando con los servicios de protección de menores. Al estar todavía cumpliendo la medida de internamiento se había procurado para la menor un programa formativo que amplíe sus expectativas laborales. Es por ello que asiste a un curso de formación profesional sobre cocina en una finca cercana al centro, siendo este curso remunerado y su importe irá destinado, con la aquiescencia de la menor, al alquiler de una vivienda a su salida del centro. De igual modo desde el centro se le va a gestionar la ayuda económica para personas que han cumplido una medida de internamiento tras su finalización.

10. Menores con necesidades especiales

Tal como viene ocurriendo en años anteriores, dentro de este apartado resulta obligado destacar las quejas que nos presentan familiares de menores afectados por trastornos de conducta, angustiados ante la ausencia de síntomas de mejoría y la sucesión de incidentes violentos que afectan al menor y su entorno familiar y social de relaciones. Todo ello sin que la respuesta asistencial de las Administraciones parezca siquiera paliar dicha escalada de acontecimientos. La problemática de los menores con trastornos de comportamiento es amplia y se trasluce en las quejas, o más bien llamadas de atención, que los familiares realizan ante esta Institución tal como en la **queja 12/2487, queja 12/1550, queja 12/2690, queja 12/3491, queja 12/3621.**

De igual modo en la **queja 11/4566** los padres de un menor autista, con severos problemas de conducta, requieren un centro especializado para su hijo. Relataban en su queja el menor tiene tendencia a autolesionarse por lo cual requiere de frecuentes ingresos

en la unidad de psiquiatría del Hospital. Del último ingreso le dieron el alta indicando el especialista la necesidad de seguir con las medidas de sujeción y la conveniencia de su ingreso en un centro especializado.

Nuestra intervención en la queja la orientamos en torno a la viabilidad del ingreso del menor en un centro socio-sanitario especializado tal como recomienda el psiquiatra en su informe clínico. La respuesta que obtuvimos de la Administración Sanitaria, no rebatida por la familia que presentó la queja, era que el menor estaba recibiendo los tratamientos adecuados de parte de las distintas instituciones, siendo atendido por el Servicio Andaluz de Salud a través de la Unidad de Salud Mental Infantil y Juvenil en régimen de ambulatorio y tratando los episodios agudos mediante su ingreso en la unidad de psiquiatría del hospital. En materia educativa el menor acudía a un centro educativo especializado para niños con autismo en horario de mañana y tarde, teniendo reconocida además una prestación económica por dependencia, al considerar más beneficioso para él su permanencia en el entorno familiar.

También en la **queja 12/5148** son los padres de un menor afectado por síndrome de tourette quienes realizan una petición similar, mostrándose preocupados por su conducta violenta. Tras contactar telefónicamente con el interesado para que nos ampliara los hechos en los que basaba su queja nos precisó que acudió a esa Defensoría para obtener información sobre las posibles consecuencias de una denuncia contra su hijo por sus actos violentos ante la Fiscalía. Nos decía que la psiquiatra que lo venía atendiendo en el Hospital les había aconsejado que presentasen una denuncia ya que resultaba inviable toda prevención ante la conducta extremadamente agresiva que presentaba.

En dicha conversación el interesado nos manifestó su conformidad con la atención sanitaria que su hijo venía recibiendo por parte del dispositivo sanitario público y que no era su intención presentar una queja al respecto, sino simplemente trasladarnos su desesperación ante la dificultad de contención de sus episodios de agresividad.

Por su parte en la **queja 11/5334** se dirigió a nosotros la madre de un chico, de 13 años de edad, solicitando ayuda en relación con sus problemas de conducta. Refería que su hijo era expulsado constantemente del instituto, de tal modo que durante el anterior curso pasado sólo acudió durante un mes a clase.

Tras interesarnos por el caso de este menor conocimos que el equipo de orientación educativa del instituto en que se encontraba matriculado sugería el posible padecimiento del menor de un trastorno negativista-desafiante, y por tal motivo recomendaba que su caso fuera abordado por la Unidad de Salud Mental Infanto Juvenil, en donde además tendrían que realizar trabajo terapéutico con la madre, asesorándola al respecto.

Asimismo en la **queja 11/3842**, la madre de un menor afectado por problemas de comportamiento se encontraba desesperada al no encontrar respuesta de las Administraciones.

Conforme al relato efectuado por la madre solicitamos información tanto a la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social como al Ayuntamiento de su localidad de residencia, siendo así que desde la referida Delegación Provincial nos fue remitido un informe que indicaba que la madre fue atendida en el Servicio de Protección de Menores, a petición propia, al objeto de exponer la situación de su hijo, y en cuya entrevista manifestó que retiró una denuncia evitando con ello que ingresara en un centro de internamiento para menores infractores. A continuación expuso la delicada

situación del menor y como precisaba ayuda urgente de la Administración ante los graves problemas de conducta que el adolescente presentaba.

A resultas de dicha comparecencia, la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social solicitó la emisión de un informe a los servicios sociales del Ayuntamiento de la localidad de residencia del menor, precisando que se encontraban a la espera de respuesta para decidir posibles actuaciones.

A este respecto, hemos de señalar que dicha Corporación local nos remitió un informe que destacaba que la situación del menor había experimentado un deterioro paulatino, siendo así que en esos momentos era absentista del instituto y no convivía con la madre, ya que vivía sólo en un piso propiedad de la madre a la cual ésta acudía diariamente para llevarle comida, limpiarlo y adecentarlo. También se señalaba que el padre apenas había tenido contacto con su hijo, por lo cual no había establecido lazos afectivos y sin que estuviera dispuesto a hacerse cargo de él.

En vista de la situación descrita por los servicios sociales municipales requerimos la emisión de un nuevo informe de la Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social comprensivo de las actuaciones definitivamente realizadas respecto de la denuncia y, en su caso, las medidas de protección acordadas a favor del menor.

En dicho informe se indicaba que a la vista de la nueva información aportada por la Corporación local se activaron los contactos con el equipo de tratamiento familiar a fin programar una intervención social en el medio que evitara, de ser ello posible, una medida de separación del núcleo familiar.

Siendo complejo el abordaje de los trastornos conductuales que afectan a menores de edad, la posible solución se agrava si a dicho problema se une algún tipo de drogodependencia o adicción. Así en la **queja 11/5844** acudió el padre de un adolescente, de 15 años de edad, con problemas de comportamiento asociados al consumo de sustancias estupefacientes.

Relataba que su hijo no aceptaba su autoridad, no asumía reglas ni horarios, se negaba a acudir al instituto donde estaba matriculado (de donde había sido expulsado en reiteradas ocasiones) y que también se negaba a acudir a terapia de deshabitación en el programa "Proyecto Hombre". También nos decía que su hijo tenía pendiente una causa en la Fiscalía de Menores por un robo de vehículo a motor y al no saber donde acudir en solicitud de ayuda se dirigió en queja ante el Defensor del Menor.

Tras interesarnos por la situación del niño, desde la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social nos fue remitido un informe que señalaba que la problemática padecida (trastorno del comportamiento asociado al consumo de sustancias estupefacientes) correspondía abordarla a los recursos sociales, educativos y sanitarios existentes en la zona. Asimismo se señalaba que el ejercicio de la patria potestad por parte de los progenitores había de considerarse diligente y proporcionada a las necesidades del menor, por lo cual no resultaba procedente ninguna medida de protección en su favor.

Igualmente pudimos conocer el desenlace del expediente de responsabilidad penal de menores, siendo así que el Juzgado acordó su ingreso en un centro para menores infractores donde el menor empezó a recibir el tratamiento de deshabitación que solicitaba su padre.

En la **queja 12/1815** una madre nos ponía al corriente de la patología dual (trastorno disocial unido al consumo de drogas) que padecía su hijo y se mostraba disconforme con el tratamiento que venía recibiendo en la unidad de salud mental del hospital, ya que no conseguía revertir su deterioro, el cual iba en aumento. Decía que el menor en los últimos días incluso manifestaba su intención de autolesionarse, y que su comportamiento en casa era absolutamente descontrolado.

En el hospital le indicaron que habían agotado todas sus posibilidades de tratamiento y que la única solución que atisbaban para él era su posible ingreso en un centro de protección especializado para trastornos del comportamiento.

Indicaba, además, que su hijo había acudido al centro provincial de drogodependencias en donde aún no habían acabado el estudio de su situación y donde únicamente recibía asistencia ambulatoria, la cual resulta completamente insuficiente.

Encontrándose en curso nuestra intervención la madre vuelve a dirigirse a la Institución para indicar que tras una entrevista en la sede de la Fiscalía, a los pocos días su hijo fue ingresado en un centro especializado en problemas conductuales, donde estaba recibiendo también tratamiento de deshabituación.

Pero pasado el tiempo la madre volvió a contactar con nosotros para comunicarnos su angustia tras conversar con su hijo. Nos decía que éste le transmitía su intención de abandonar el centro y nos trasladaba su temor ante las escasas alternativas de tratamiento que pudieran existir de abandonar el programa terapéutico del que se estaba beneficiando.

Tras contactar con el psicólogo del centro éste refiere que vienen atendiendo al menor con las limitaciones inherentes a su cuadro clínico, el cual es muy difícil de abordar por tratarse de una patología dual, añadiendo las pocas opciones de retener al menor en contra de su voluntad en caso de que decidiera abandonarlo.

11. Menores inmigrantes

En este apartado nos referiremos al acrónimo MENAS, esto es, menores extranjeros no acompañados por sus progenitores o personas que se hagan cargo de ellos, y que a su condición de menores desamparados unen su estancia irregular en nuestro país.

Lamentablemente, las diferencias existentes entre el continente europeo y países subsaharianos y del Magreb conducen a personas todavía inmaduras, en estado de formación y crecimiento, a abandonar su país en búsqueda de fortuna con que obtener sustento propio e incluso contribuir al sustento de sus familiares. Es por ello que a pesar del evidente riesgo que supone el itinerario migratorio no dejan de llegar a las fronteras de nuestro país menores absolutamente desamparados, sin personas adultas responsables de ellos.

Tradicionalmente las provincias de Cádiz, Granada y Almería son las que reciben una mayor afluencia de inmigración irregular. Y entre los modos de acceso sigue ocupando un lugar destacado la llegada en precarias embarcaciones, en ocasiones simples botes neumáticos con evidente riesgo incluso para sus vidas.

Algunas organizaciones no gubernamentales vienen alertando de casos de menores acogidos en centros cuyas familias de procedencia podrían hacerse cargo de ellos al disponer de medios suficientes en el entorno social en que se desenvuelven pero que

facilitan su marcha ante la perspectiva de que pudieran tener un futuro mejor, lo cual distorsiona la perspectiva migratoria de estos menores.

En cualquier caso, al ser reiterada la llegada de embarcaciones con menores a las costas de Andalucía hemos incoado diferentes expedientes conforme hemos tenido noticias por los medios de comunicación de la llegada de pateras u otras embarcaciones con grupos significativos de menores. Así tramitamos la **queja 11/3272, queja 11/3521, queja 11/3766, queja 11/3805, queja 11/3426**

En dichos expedientes recabamos la colaboración de la correspondiente Subdelegación del Gobierno con referencia al cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tras la localización y detención de las personas inmigrantes que pretenden entrar irregularmente en nuestro país, en especial lo establecido en el artículo 62.4 de la Ley de Extranjería que prevé que las personas inmigrantes, menores de edad, sean puestas a disposición de los servicios competentes en materia de protección de menores. Sólo el Juzgado, previo informe favorable del Ministerio Fiscal, podría autorizar el ingreso de menores en centros para el internamiento de extranjeros, cuando también estuvieran allí sus padres, lo solicitaran éstos y existiesen módulos que garantizaran la intimidad familiar.

Por las Subdelegaciones del Gobierno pudimos conocer que la mayoría de inmigrantes irregulares detectados en este tipo de embarcaciones se encuentran indocumentados, por lo que el parentesco con los menores que les acompañan se acredita en principio sólo mediante sus declaraciones. No obstante, suele ser frecuente que sean las propias madres las que acompañen a sus hijos.

Por todo lo expuesto, la práctica habitual es que no se solicite medida cautelar de internamiento en centro de internamiento ni de los menores ni de sus progenitores, todo ello atendiendo al supremo interés del menor y pretendiendo evitar la separación de los menores de sus familias. En muchas ocasiones se evita el internamiento de madres e hijos en centros para extranjeros gracias a la colaboración de organizaciones sin ánimo de lucro que realizan la importante labor en la atención de este colectivo de personas, a quienes prestan asesoramiento, intérprete de su lengua, e incluso alojamiento y manutención para solventar su precaria situación en nuestro país.

En el caso de tratarse de menores no acompañados de familiares u otras personas adultas que ostentaran legalmente su guarda y custodia, se activa el protocolo publicado por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales y Discapacidad, acordado en la reunión del Grupo de Menores No Acompañados, de 14 de noviembre de 2005, en el que se reflejan las actuaciones que corresponden a cada una de las Administraciones con competencias en el asunto.

Las vicisitudes de los menores para obtener documentación con que proseguir su proyecto migratorio ocasionan numerosos incidentes, que en ocasiones nos son trasladadas en quejas en las que no siempre se obtiene solución. Así en la **queja 12/869**, se recibió un escrito remitido por una organización no gubernamental (ONG) que nos alertaba acerca de la precaria situación en que se encuentra un menor de edad residente en el centro de dicha asociación.

En la queja se decía que dicha persona llegó a España de forma irregular e ingresó, por decisión judicial, en el centro de internamiento de extranjeros de Valencia. De ahí, con posterioridad fue remitido a dicho centro, donde en la entrevista posterior a su acogida reveló su condición de menor de edad.

Las posteriores averiguaciones realizadas por el centro con su familia en Malí parecían corroborar dichas manifestaciones. Por tal motivo desde el centro se realizaron gestiones con el Ente Público de Protección de Menores y con la policía con la finalidad de que prevaleciese su condición de menor extranjero no acompañado y pudiera disfrutar de la protección prevista en la legislación, sin que las gestiones realizadas hubieran arrojado resultado positivo.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos informe a la Delegación Provincial de la por entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, respondiéndonos que el menor sólo disponía de una fotocopia de su partida de nacimiento sin fotografía, por lo que, dada la escasa fiabilidad de dicho documento se instó al joven a que realizara los trámites pertinentes ante el Consulado de su país para obtener documentación fehaciente que acreditara su edad. A pesar de ello, con base en el mencionado documento la policía ingresó al joven en un centro de protección de menores sin prueba oseométrica que avalara su minoría de edad.

Con posterioridad pudimos conocer por la ONG que el joven abandonó de forma voluntaria el centro para proseguir con su proyecto migratorio, encontrándose en paradero desconocido desde entonces.

También en la **queja 11/4346** un menor, de nacionalidad marroquí, e interno para el cumplimiento de una medida impuesta por el Juzgado de Menores en el centro La Marchenilla, de Algeciras (Cádiz) nos decía que llegó a España en muy precarias condiciones cuando tenía 15 años y que para subsistir se vio obligado a dormir en la calle e incluso a robar, siendo este el motivo por el que el Juzgado ordenó su ingreso en el centro.

En el momento de dirigirse a la Defensoría estaba próximo a cumplir la mayoría de edad y también era inminente su salida del centro. Por tal motivo nos pedía ayuda para obtener documentación que legalizase su situación y de este modo poder continuar los estudios de mecánica que había iniciado en el centro.

Tras valorar lo manifestado por el joven en su queja nos dirigimos a la dirección del centro solicitando la emisión de un informe alusivo a las gestiones que se pudieran haber realizado con la Administración tutora del menor o con la Subdelegación del Gobierno para la obtención de documentación de su estancia en España, así como para garantizar la posible continuidad de su programa formativo.

En respuesta a nuestra solicitud la dirección del centro nos informó que se habían realizado las gestiones oportunas para obtener su documentación y que el menor culminó con éxito el programa de cualificación profesional inicial sobre mantenimiento de vehículos.

Tras alcanzar la mayoría de edad y producirse su desinternamiento se le facilitó su acceso a una vivienda de transición a la vida adulta, en donde el menor estaba residiendo.

Otra vertiente de problemas relacionados con menores inmigrantes, en este caso incluidos en programas de estancia temporal en España, guardan relación con menores saharauis que participan de forma regular en programas de vacaciones o bien se benefician de estancias con familias para completar sus estudios.

El problema se presenta cuando llevando años de convivencia la familia de los menores ya no permite el regreso a España de sus hijos, y es entonces cuando las familias de acogida, desesperadas, acuden al Defensor del Menor en búsqueda de una solución que

escapa de nuestras manos al incidir en cuestiones de derecho internacional y afectar a decisiones de familias no sometidas al derecho de nuestro país. A modo de ejemplo podemos citar la **queja 12/1551** en la que una familia nos decía que había tenido acogido a un menor saharauí durante los últimos 9 años, en la modalidad de acogida temporal como motivo de estudios. Nos decían que el chico tenía ya 17 años y que estaba en el Sahara, sin poder regresar a España toda vez que su familia no autoriza su vuelta y tampoco disponía de documentación que facilite dicho regreso.

También en la **queja 12/6375** una familia pedía nuestra intervención para que la menor saharauí que tuvieron acogida pudiera volver con ellos a su domicilio. Nos decían que conforme a lo establecido en el programa "Vacaciones en Paz" la menor regresó con su familia en el período de vacaciones y que estaba previsto que retornase a España para continuar con sus estudios y con el tratamiento médico que venía recibiendo, hecho que se vio truncado ante la negativa de sus familiares.

°°En el contexto de la inmigración irregular a nuestro país, con especial trascendencia para menores, debemos referirnos también al caso concreto de las mujeres embarazadas. Estas mujeres son examinadas por personal sanitario nada más llegar, y dependiendo de su estado y del mes de gestación pueden ser objeto de internamiento en el centro habilitado para personas inmigrantes irregulares.

Sobre esta cuestión viene al caso que aludamos a la **queja 11/5587** en la que una ONG nos puso al corriente de la situación de tres madres, inmigrantes irregulares, que se encontraban internas en el centro de internamiento de extranjeros (CIE) de Algeciras, pendientes de su expulsión de España.

En el escrito de queja se denunciaba que mientras las madres seguían retenidas en el CIE sus hijos, de muy corta edad, habían sido separados de ellas para ingresarlos en centros de protección de menores, siendo así que el Ente Público de Protección de Menores consideraba que su situación no era de desamparo, pues sus madres hacían lo posible para cuidar a sus hijos pero la imposibilidad de atenderlos derivaba de su estancia irregular en España, conforme a la legislación de extranjería.

Por tal motivo, para actuar en consonancia con el interés superior de los menores, nuestra intervención estuvo encaminada a procurar la permanencia de los menores junto con sus madres, y de no ser esto posible por causas fundamentadas, al menos para que quedase garantizado un amplísimo régimen de visitas a fin de salvaguardar los vínculos familiares y la relación de afecto entre madres e hijos.

Otra cuestión que abordamos en la queja estuvo relacionada con determinados indicios de que las madres hubieran sido víctimas de trata ilegal de personas con fines de prostitución. En su relato la ONG señalaba que se trataba de una mera sospecha porque las madres no habían hecho declaraciones en tal sentido.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la colaboración de la Subdelegación del Gobierno y de la Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social de Cádiz. También actuamos en coordinación con el Defensor del Pueblo Estatal en relación con la posibilidad de que las interesadas presentasen una solicitud de protección jurídica internacional (asilo o protección subsidiaria) ante la Oficina de Atención al Refugiado (OAR) con sede en Madrid, siendo indispensable para ello que efectuasen un relato verosímil y detallado de los motivos de dicha solicitud.

De la documentación de que disponemos en el expediente se deduce que los menores fueron internados en un centro de protección de forma temporal y que

permanecieron en el centro desde el 20 octubre hasta el 19 de diciembre, fecha en que fueron devueltos a sus madres.

La salida de las madres del centro de internamiento de extranjeros se produjo días antes de hacerse efectiva la reagrupación familiar, ello tras darse curso a las peticiones que efectuaron para su protección jurídica internacional, quedando en suspenso las correspondientes órdenes de repatriación en tanto se resolvían los mencionados expedientes.

12. Menores y medios de comunicación.

El artículo 6 de la Ley 1/1998, de los derechos y la atención al Menor en Andalucía establece la obligación de la Junta de Andalucía de proteger el honor, la intimidad y la propia imagen de los menores frente a las intromisiones ilegítimas y, en particular, las que pudieran producirse a través de los medios de comunicación social y sistemas informáticos de uso general o cualesquiera otros derivados de la aplicación de nuevas tecnologías.

A este respecto se suelen recibir quejas en disconformidad con los contenidos emitidos por determinados programas de televisión, alegando que atentan contra la integridad psíquica de las personas menores de edad al infundir valores poco convenientes para su formación integral.

Desde nuestra perspectiva entendemos que los programas dirigidos a menores deberían potenciar su desarrollo, promoviendo su capacidad intelectual, y el desarrollo de valores tales como la solidaridad, la constancia, la disciplina, el idealismo, la lealtad, el respeto a los demás, que contribuyen en definitiva a la mejora personal y a una mejor convivencia en sociedad.

En lo que atañe a medios de comunicación audiovisuales el artículo 56 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, otorga a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de las previsiones de la Ley y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus límites territoriales. En consecuencia, dicha Ley otorga a Andalucía competencias en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por entes propios (Canal Sur) o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico (televisiones locales).

En esta materia resulta trascendente la actuación que viene desarrollando el Consejo Audiovisual de Andalucía que según su ley reguladora (Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía) como autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.

También resulta relevante en este apartado las actuaciones que viene realizando el Defensor del Oyente y el Espectador de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía, como órgano unipersonal al servicio del usuario para atender sus quejas y sugerencias sobre los contenidos de la programación, con la finalidad de colaborar en la mejora de la calidad de sus contenidos dentro del respeto al espíritu de libertad de expresión y con especial atención a la infancia y la juventud y a los principios

constitucionales de respeto a la igualdad y a la no discriminación por razones de sexo, raza, creencias religiosas o cualquier otra circunstancia personal o social.

A pesar de este reparto competencial en ocasiones nos llegan quejas que afectan a televisiones de ámbito estatal, las cuales orientamos para su gestión por las entidades competentes. Así en la **queja 12/3079** la interesada se lamenta del inapropiado horario para anuncio de preservativos en prácticamente todas las televisiones; en la **queja 11/6093** se discrepa por inapropiado la emisión de autopublicidad por canal nacional de una serie sobre zombies en horario infantil; también en la **queja 12/2513** se refieren contenidos machistas en programa de televisión nacional.

No solo las quejas versan sobre contenidos de programas de televisión. También con relación a cines en la **queja 12/98** discrepan de la calificación otorgada a una película al considerar que resulta inapropiada para mayores de 7 años. En la **queja 12/91** la interesada muestra su disconformidad con la tolerancia de que niños con apariencia de tener 4 ó 5 años acudan a las salas de cine para visionar con sus padres películas calificadas para mayores de 16 años.

También es frecuente que tramitemos quejas en relación con los contenidos que aparecen en determinadas páginas web y portales de internet, en las que por tratarse de contenidos en muchas ocasiones delictivos damos traslado de tales denuncias a las unidades policiales especializadas. Así aconteció en la **queja 12/6061** en que se denunciaba un blog de internet por incitar a la anorexia y bulimia, o en la **queja 12/7136, queja 12/7137, queja 12/7138, queja 12/7140** en las que se denunciaba posible pedofilia en conocida red social de internet.

Tampoco faltan las quejas que aluden a la utilización no consentida de la imagen de menores. En la **queja 12/722** se denuncia la utilización ilegítima de imagen de menor en página web; en la **queja 11/5833** se refiere la utilización no consentida de la imagen de su hija por parte de televisión extranjera. Destacamos por su singularidad la **queja 12/1499** en la que se dirigía a nosotros el padre de unos menores quejándose por el uso no consentido de la imagen de sus hijos por parte de una academia privada de idiomas. Nos decía que dicha academia había hecho uso de fotografías de su hijo para publicidad, sin pedirle en ningún momento su consentimiento, y que tal hecho implicaba una intromisión ilegítima en su intimidad, conculcado además el derecho a disponer de su imagen personal.

Nos comentaba que había presentado denuncias ante la Fiscalía para que se iniciasen diligencias penales por los ilícitos contemplados en el artículo 197 del Código Penal contra las personas responsables de tales hechos.

Para el análisis de la cuestión planteada en la queja partimos de lo establecido en el artículo 18.1 de la Constitución, que reconoce a las personas los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. La protección que otorga el ordenamiento jurídico a estos derechos se contempla fundamentalmente en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de Mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.

Es así que cada persona es dueña de su imagen, pudiendo disponer libremente sobre ella y consentir o rechazar su uso por parte de terceras personas. Aquí, no obstante, habrá que estar a la costumbre social y a la propia conducta de la persona afectada para determinar en el caso concreto si el uso de la imagen por terceros representa o no una lesión (artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1982, antes citada).

Por tanto, indicamos al interesado que el conflicto que mantenía con la academia era de derecho privado, al existir una evidente controversia entre las personas que habían hecho uso de la imagen de las menores para publicidad y los progenitores que ejercían la patria potestad, quienes negaban haber consentido tal uso y reclamaban la correspondiente reparación.

Y en este punto, hubimos de matizar que las funciones encomendadas a esta Institución vienen referidas a la supervisión de la actuación de la Administración en sus relaciones con la ciudadanía, sin que en el presente caso se someta a nuestra consideración una concreta actuación administrativa sino la actividad publicitaria realizada por la aludida academia de idiomas, de titularidad privada.

Tales actuaciones afectan a tanto a la esfera jurídica privada y personal del padre, como a la de la madre y sus hijas, sin que la legislación reguladora de esta Institución nos habilite para suplir dicha actividad ni para irrogarse competencias de representación y defensa ante los Juzgados y Tribunales. Así pues, asesoramos al interesado acerca de la posibilidad de ejercer las acciones legales previstas en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen.

Con referencia expresa a la imagen y demás datos personales, también le asesoramos acerca de la opción de denunciar los hechos y ejercer los derechos de cancelación y rectificación ante la Agencia Española de Protección de Datos, con la exigencia, en su caso, de las correspondientes responsabilidades. Una academia privada utiliza la imagen de sus hijos para publicidad.

En la **queja 12/3584** se dirigió al Defensor del Menor el abogado de una familia en relación con la actuación de un periódico digital, dirigido a extranjeros de habla inglesa, cuya redacción se encuentra en la provincia de Málaga.

Nos decía el que dicho medio de comunicación publicó datos personales de una niña, de nacionalidad británica y residente en un pueblo de Málaga, sugiriendo que pudiera tratarse de Madeleine, la niña desaparecida hace unos años en el Algarve portugués y cuyo caso fue ampliamente publicitado en los medios de comunicación de nivel mundial.

El medio de comunicación no sólo divulgó sus datos personales y de su familia, sino que también publicó su fotografía, causando en consecuencia un importante daño tanto a ella como a sus familiares, viéndose implicados en un asunto de tanto eco en los medios de comunicación.

Por dicho motivo esta familia procedió a denunciar los hechos ante la policía en Málaga, remitiéndose el correspondiente atestado al Juzgado en donde venían tramitándose las consecuentes diligencias previas para depurar las posibles responsabilidades penales.

Al encontrarse el asunto bajo supervisión judicial indicamos al abogado la imposibilidad de intervenir en el caso; no obstante, en cumplimiento del mandato de nuestra ley reguladora le asesoramos acerca de las posibles acciones legales contra el medio de comunicación por la responsabilidad civil inherente en la intromisión en la intimidad, vulneración del honor y por el uso no consentido de la imagen personal de la menor.

13. Juego, Deporte y Ocio

El artículo 39.4 de la Constitución determina que los niños y niñas gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Y son diversos los instrumentos internacionales donde se alude, de una u otra forma, al derecho de las personas menores de edad al juego, al esparcimiento y ocio. En concreto la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, de 1989, viene a establecer en su artículo 31 el derecho de los niños al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.

En tal sentido, ha de hacerse notar que la necesidad de juego y esparcimiento de la infancia requiere de unos espacios donde sea posible la interacción y relación entre menores, y de éstos con las personas adultas, ya que una de las formas que tiene la infancia de conocer y relacionarse con el mundo que le rodea es precisamente a través del juego. Ahora bien, estos espacios deben facilitar su independencia, su destreza y la adquisición de habilidades, debiendo quedar garantizada al mismo tiempo su seguridad.

En tal sentido suele ser recurrente que abordemos quejas relativas a parques infantiles. Así en la **queja 11/5563** se denunciaba que en un parque infantil de la zona de la Rambla de Almería incumplía determinadas previsiones del Decreto 127/2001, de 5 de junio, sobre medidas de seguridad en parques infantiles, de las que destacaba la existencia de accesos directos a la carretera sin ninguna valla o obstáculo que lo impidiera.

Además el denunciante señalaba la existencia desperfectos en las instalaciones, derivados del uso, algunos de los cuales implicaban riesgo para los niños y niñas. También relataba que el suelo acolchado presentaba muchas grietas y desperfectos y que el arenero contiguo se encontraba siempre lleno de excrementos de animales de compañía.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos del Ayuntamiento de Almería la emisión de un informe referente a las deficiencias e irregularidades citadas, en el cual se rebatían las manifestaciones del interesado exponiendo que desde 2006 la conservación y mantenimiento de los parques infantiles de la ciudad se realiza mediante subcontratación con una empresa especializada y que tras un proceso de adaptación se consiguió que desde agosto de 2006 todos los juegos infantiles cumplieran con la normativa europea.

El Ayuntamiento de Almería manifestaba en su informe que conforme a lo dispuesto en el contrato exigía a la empresa adjudicataria documentación acreditativa de que las áreas infantiles y su mantenimiento se ajustan a la normativa reguladora vigente, siendo todos esos certificados emitidos por una entidad independiente. En el caso concreto del parque infantil objeto de la queja y a tenor del informe emitido por la entidad de inspección se estimaba innecesaria la colocación de valla perimetral en el parque infantil por no producirse acceso directo a la circulación ni modificación del parque a este respecto en fecha posterior a la inspección.

Habida cuenta la contradicción existente entre las manifestaciones efectuadas por la persona titular de la queja y la respuesta ofrecida por la Corporación local, decidimos visitar in situ el parque infantil para comprobar tanto la separación del recinto de las vías abiertas al tráfico rodado que lo circundan, como también la reparación del resto de desperfectos relatados en la queja.

Del resultado de nuestra inspección debemos destacar la amplitud de dotaciones habilitadas para el esparcimiento y juego de menores en toda la zona de La Rambla. A lo largo de toda la avenida peatonal se han habilitado diferentes elementos para

uso público, destinados a la práctica de deportes, juegos, descanso y otras actividades de ocio. Todas estas dotaciones se ubican a lo largo de La Rambla, y continúan en la zona de La Rambla de Amatisteros participando de las mismas o similares características.

En lo que sí encontramos diferencias es en la concreta dotación a la que el interesado aludía en su queja, en concreto a las atracciones infantiles dispuestas en una zona concreta. Dicho parque infantil ocupa una zona de aproximadamente 25 x 15 metros, la cual dispone de suelo de caucho para amortiguar golpes en posibles caídas de los niños. Allí se ubica un tobogán adosado a una estructura con escalera y barra para bajar deslizándose; una casetilla para juegos y un pequeño balancín. Y todas estas dotaciones no disponían de ninguna valla que las circundase ni, tal como ocurre en el resto de La Rambla, contaban con elementos arquitectónicos tales como bancos o jardineras que impidieran el acceso directo de niños y niñas a las vías con tráfico rodado de vehículos.

Desconocemos si el conciso informe emitido por la empresa certificadora se refería a estas concretas instalaciones ya que la zona de La Rambla ocupa una gran extensión longitudinal, disponiendo de múltiples dotaciones tal como acabamos de exponer, lo que sí podemos afirmar es que a simple vista se observa el riesgo para los menores ya que la zona con suelo de caucho que delimita la zona del parque infantil acaba en un banco de hormigón con salidas sin ningún obstáculo por ambos lados al paso de cebra sobre la calzada, sin solución de continuidad y sin ningún obstáculo que impidiera el acceso directo de los menores usuarios de las instalaciones.

Dejando a un lado esta cuestión, debemos indicar que el resto de desperfectos relatados en la queja se encontraban subasados en el momento de nuestra inspección. Ahora bien, algunos de los desperfectos fueron reparados, pero otros desperfectos en los elementos de juego fueron retirados sin ser sustituidos por otros semejantes (balancines), mermando por tanto la dotación de ocio destinada a niños y niñas.

Y en cuanto a las grietas y agujeros en las losetas de caucho denunciadas en la queja, en el momento de nuestra visita persistían algunas de ellas, pendientes de solución, aunque hemos de suponer que quedarían solventadas en la siguiente revisión rutinaria.

Otro elemento que también analizamos en nuestra visita es la zona de arenero contigua a ésta, ubicada en la confluencia con la calle Neptuno, en la cual se apreciaban múltiples defecaciones de perros tal como reflejaban las fotografías enviadas por el interesado. Nuestra impresión fue que dicha zona era utilizada de forma recurrente por vecinos para que sus animales de compañía pasearan e hicieran sus necesidades, a modo de áreas caninas, popularmente conocidas como “pipican”. Resulta evidente que dicho uso que de facto se produce del arenero no resulta compatible con el disfrute del mismo para el juego de niños y niñas, resultando perentoria una solución que otorgue a la zona el uso de reserva canina, con sus correspondientes dotaciones o bien proscriba el actual uso que se hace del mismo mediante las medidas disuasorias que fueran pertinentes.

Por último, y aunque se trata de una cuestión no invocada por el interesado en su queja, debemos señalar también la obligación contenida en el artículo 49 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, reguladora de la Atención a las Personas con Discapacidad de Andalucía, que dispone que en la construcción, reforma, cambio de uso o de actividad de edificios, establecimientos e instalaciones que impliquen concurrencia de público, será preceptivo que los espacios y dependencias, exteriores e interiores, de utilización colectiva resulten accesibles a las personas con cualquier tipo de discapacidad.

Para mayor concreción el artículo 5.1 del Decreto 127/2001, recoge esta obligación exigiendo taxativamente que los parques infantiles sean accesibles para menores con discapacidad, conforme a lo previsto en el artículo 49 de dicha Ley.

A este respecto, en diferentes actuaciones referidas a parques infantiles ubicados en distintos municipios de Andalucía venimos postulando por la conveniencia de que sus dotaciones se vayan adaptando de forma progresiva para el uso compartido con niños y niñas con discapacidad. Y es que dotaciones habituales de los parques infantiles tales como columpios, balancines y otras similares, en su gran mayoría no se encuentran adaptadas a niños y niñas con discapacidad, hecho que, aun quedando superados posibles problemas de acceso al recinto, les deja en posición de desventaja respecto del resto de menores al no poder disfrutar de dichas atracciones, aun con la ayuda de padres, madres o personas encargadas de su cuidado.

Hoy en día existen, sin excesiva diferencia de costes, diseños de atracciones para parques infantiles adaptadas a niños y niñas con discapacidad que les permite disfrutar del juego en condiciones similares al resto de niños y niñas, evitando su marginación y la sensación de frustración. Estas atracciones suelen estar pintadas con colores llamativos, con diferentes texturas y carteles con grandes letras para que resulte fácil su uso para personas con discapacidad visual. Los columpios y demás elementos móviles se adaptan para su uso con silla de ruedas, también se diseñan para que quepan dos personas o se construyen con respaldo alto y suficientes agarres para su uso sin riesgo por la persona menor discapacitada con el auxilio de una persona adulta. También se contemplan atracciones a ras de suelo, fácilmente accesibles para cualquier persona aún con problemas de movilidad.

Desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía, debemos resaltar el esfuerzo del Ayuntamiento de Almería por dotarse de dichos espacios de ocio destinados, primordialmente, a personas menores de edad, lo cual no impide que, yendo un poco más allá, nos atrevamos a solicitar de esta Corporación Local un compromiso por la mejora en la calidad de estos recursos.

A la vista de todo ello decidimos formular al Ayuntamiento de Almería las siguientes **Recomendaciones**:

“Que se solventen los problemas de separación del tráfico rodado de las atracciones para el ocio de niños y niñas ubicadas en Rambla Amatisteros en su confluencia con la calle Urano.

Que se busque una solución a la zona de arena, dispuesta para el uso de niños y niñas, ubicada en Rambla Amatisteros en su confluencia con la calle Neptuno, bien configurando la misma como zona de reserva canina con sus correspondientes dotaciones, bien adoptando medidas disuasorias para evitar el uso que actualmente se hace de dicha instalación.

Que se elabore un programa de mejora y adaptación de los parques infantiles de esa localidad que contemple el acceso sin dificultades a los parques infantiles de las personas discapacitadas, eliminando bordillos u otras barreras arquitectónicas que pudieran existir. A este respecto, consideramos conveniente la sustitución paulatina de las atracciones e instalaciones actuales por otras adaptas a personas discapacitadas, procurando la inclusión de personas con diferentes tipos de discapacidad. Para dicha finalidad, en el supuesto de reposiciones de mobiliario -por renovación o daños no reparables- resultaría

prioritaria su sustitución por otros que cumpliesen con dichas características de accesibilidad”.

En respuesta a nuestra resolución el Ayuntamiento de Almería nos informó que a pesar del certificado emitido por la empresa que consideraba innecesario el vallado de la zona se iba a proceder al vallado para una mayor seguridad de los usuarios de las instalaciones. También se iba a insistir en el cumplimiento de la normativa para evitar desperfectos en el arenero y en lo referente a la adaptación de atracciones con discapacidad el Ayuntamiento considera que las instalaciones infantiles del municipio ya se encuentran adaptadas a personas con discapacidad.

En cuanto a la seguridad de las instalaciones de ocio destinadas a niños y jóvenes también debemos referirnos a la **queja 11/4541** que tramitamos, de oficio, tras tener conocimiento del fallecimiento de un adolescente, de 13 años de edad, a consecuencia del atropello que sufrió el 12 de agosto de 2011 por un autobús en las inmediaciones de la estación de autobuses de Plaza de Armas, de Sevilla capital.

Tal incidente ocurrió cuando el menor se encontraba patinando en la pista de patinaje situada en las inmediaciones de la estación, junto al paseo fluvial Juan Carlos I, siendo así que en determinado momento abandonó dichas instalaciones para beber agua de una fuente cercana, ubicada al otro lado de carretera que rodeaba el recinto. Al cruzar la carretera fue atropellado por un autobús del consorcio metropolitano de transportes provocando lesiones de extrema gravedad que determinaron su fallecimiento a pesar de recibir atención sanitaria de urgencia.

Dicho incidente tuvo una amplia repercusión en los medios de comunicación que reflejaron testimonios de personas usuarias de la pista de patinaje –inaugurada meses antes del accidente- lamentándose de lo dificultoso que resultaba el acceso y salida de las instalaciones, ya que a pesar de estar rodeada por una carretera no tenía habilitado ningún paso de peatones en todo el perímetro. Tampoco disponía de semáforos, badenes ni bandas reductoras de velocidad pese a que se trataba de una zona lúdica muy transitada por adolescentes y obligaba a salir del recinto, evitando atravesar la carretera, mediante un gran rodeo en dirección a la calle Torneo.

En las crónicas periódicas también se reflejaron declaraciones de vecinos de la zona Plaza de Armas indicando que habían solicitado al Ayuntamiento la instalación de vallas de protección y seguridad en la zona donde se practicaba el patinaje para evitar incidentes desagradables, especialmente con ocasión de la última reforma que amplió este recinto lúdico y deportivo.

Con fundamento en estos hechos decidimos iniciar, de oficio, un expediente a fin de supervisar las condiciones de seguridad de las instalaciones lúdicas y deportivas de la zona, todo ello con la intención de prevenir la posible incidencia de un nuevo accidente como el descrito.

A tales efectos solicitamos del Ayuntamiento de Sevilla la emisión de un informe sobre lo sucedido y las actuaciones que se hubieran podido realizar para paliar dichas deficiencias.

En respuesta a nuestra petición se nos informó que a los pocos días del incidente se acometieron obras de reforma en las instalaciones, subsanando las deficiencias existentes: En concreto se colocó un paso sobreelevado sobre la carretera pintado con señalización de paso de peatones, también se potenció la señalización ya existente de límite de velocidad a 30 Km. hora. Se pintó el paso de peatones entre las dos zonas de patinaje y

el paso anterior al puente, también se instalaron bandas reductoras transversales, se instaló una valla perimetral de 2,30 metros de altura en sustitución del quitamiedos de la carretera y se instaló la fuente en una nueva zona, junto al carril bici. También se realizaron tareas especiales de limpieza y adecuación de plantas y jardinería de la zona, especialmente de arbolado cuyas ramas dificultaban el tránsito de vehículos.

En vista de la información disponible en el expediente consideremos solventadas las deficiencias que, si no directamente, al menos circunstancialmente pudieron haber tenido incidencia en el accidente del menor, con el fatal desenlace antes descrito. Sobre esta cuestión se iniciaron las correspondientes diligencias judiciales consecuentes al accidente con resultado de muerte, que actualmente se encuentran en tramitación, y sobre las que esta Institución había de abstenerse de intervenir en respeto de la independencia del Poder Judicial predicada por la Constitución.

No obstante lo anterior, en relación a la posibilidad que otorga a esta Institución el artículo 17.2 de nuestra Ley reguladora, consideramos conveniente emitir un pronunciamiento general relativo a las instalaciones dedicadas al ocio o la práctica deportiva para niños o jóvenes ya que estimamos que tales instalaciones han de prever los modos usuales de desplazamiento de estas personas.

A este respecto, consideramos que una de las premisas fundamentales que debe tener presente el diseño y definición de tales instalaciones ha de ser la de que tengan garantizados itinerarios peatonales seguros para el acceso y salida del recinto que ocupan. De igual modo, se ha de tener presente la dotación de otros servicios auxiliares tales como dispositivos para el amarre de bicicletas, aseos públicos y fuentes, si ello fuera posible. Y a su vez, estas dotaciones, en el caso de ubicarse en las inmediaciones del recinto, deben compartir las mismas garantías de seguridad que las instalaciones principales en cuanto a los itinerarios peatonales para el acceso y salida.

En el caso que nos ocupa, la apertura al uso público de la pista de patinaje adoleció de deficiencias en cuanto a tales previsiones de instalaciones accesorias e itinerarios de desplazamiento, que a la postre fueron subsanadas, lo cual no obsta para que de cara a futuras instalaciones deportivas y de ocio esta Institución, decidiera emitir una resolución con las siguientes **Recomendaciones** dirigidas al Ayuntamiento de Sevilla:

“Que en futuras instalaciones deportivas y de ocio cuyos principales usuarios puedan ser niños y jóvenes antes de su apertura queden garantizados itinerarios peatonales seguros para el acceso y salida de las mismas.

Que de ser posible en las mismas instalaciones se ubiquen dotaciones auxiliares tales como aseos, fuentes y dispositivos para el amarre de bicicletas.

En el caso de que las dotaciones auxiliares se ubiquen en zonas aledañas al recinto principal estimamos que el acceso a las mismas debe compartir las mismas garantías de seguridad en cuanto a itinerarios peatonales, especialmente si existen vías con tráfico rodado en sus inmediaciones.”

En respuesta a nuestra resolución el Ayuntamiento de Sevilla refiere que la Corporación Local aplica en estos momentos lo expuesto en dichas Recomendaciones y que mantiene el compromiso de su aplicación en intervenciones futuras.

También en relación con actividades de ocio en este apartado nos referiremos a la **queja 11/4861** en la que compareció un ciudadano disconforme con la normativa reguladora de las piscinas privadas de uso colectivo argumentando que la reglamentación

existente en Andalucía no contempla medidas de seguridad para prevenir accidentes a menores de edad, especialmente en lo atinente a la exigencia de vallado para impedir el libre acceso de menores, a diferencia de la normativa estatal y de la Unión Europea.

Tras admitir la queja a trámite recibimos de la Consejería de Salud y Bienestar Social un informe, en el cual se alude al Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el reglamento sanitario de las piscinas de uso colectivo, precisando que tal norma excluye de su ámbito de aplicación las piscinas privadas de uso familiar, o plurifamiliar, pertenecientes a comunidades de vecinos de menos de 20 viviendas, las de baños termales, centros de tratamiento de hidroterapia y otras dedicadas exclusivamente a usos médicos, así como las dedicadas exclusivamente a usos de competiciones deportivas, que se regulan por su correspondiente normativa específica.

Así pues, y sólo en relación con las piscinas comunitarias correspondientes a más de 20 viviendas, el mencionado Decreto 23/1999 prevé que tras finalizar la temporada de baños los vasos habrán de permanecer protegidos mediante lonas u otros sistemas de cerramiento, con objeto de prevenir accidentes, sin que se exija ningún sistema de cerramiento durante la temporada de baño. Y precisa el informe emitido por la Consejería que no existe ninguna normativa estatal que regule los aspectos sanitarios de las piscinas de uso colectivo.

No obstante, se indica que toda vez que el inicio de la temporada de baños requiere de la correspondiente autorización, y que a su finalización está previsto el requisito de seguridad antes mencionado, es usual que las comunidades de propietarios de la mayoría de piscinas de uso colectivo hayan optado por la instalación de vallas que protejan la piscina. A todo esto la Consejería añade que algunas Corporaciones locales se han dotado de ordenanzas específicas que complementan los requisitos exigidos por la Junta de Andalucía, en algunas de las cuales se exige para la concesión de la licencia de apertura el vallado de los accesos a la zona baños.

Para el análisis de la cuestión expuesta en la queja partimos del mandato constitucional de protección de la salud (artículo 43 de la Constitución) correspondiendo a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública, a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

En este sentido, el artículo 55 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma, compartida con el Estado, la competencia en materia de sanidad interior, que incluye la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a preservar y promover la salud pública en todos los ámbitos.

En ejercicio de dicha competencia la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, en su artículo 19, establece que la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía realizará entre otras actuaciones el establecimiento de normas y directrices para el control y la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de funcionamiento de las actividades en locales de convivencia colectiva. Y para dicha finalidad se aprobó el Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sanitario de las piscinas de uso colectivo, que además de regular la calidad higiénico-sanitaria de las instalaciones y las aguas dispuestas para el baño, incluyó medidas preventivas de accidentes y otros riesgos para la salud tal como la aludida con anterioridad, relativa a la necesidad de protección del vaso durante el período no habilitado para el baño.

En la exposición de motivos del Decreto 23/1999 se especifica que dicho Decreto viene a modificar y actualizar el anterior Decreto 77/1993, de 8 de junio, al haberse producido durante sus 6 años de vigencia una evolución de las técnicas de construcción y

diseño de este tipo de instalaciones, así como de los métodos de tratamiento del agua y de las medidas de seguridad. Y por todo ello se estimaba conveniente introducir nuevos conceptos que garantizaran al usuario una mejor calidad del agua y de las instalaciones y al tiempo no supusiera para sus titulares un gasto excesivo en la ejecución de las reformas necesarias.

En estos momentos nos encontramos en una situación similar, ya que tras haber transcurrido 13 años de vigencia del último Reglamento de Piscinas de Uso Colectivo se ha producido una actualización de las normas técnicas de edificación mediante el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, que en lo que atañe a piscinas incluye un Documento Básico, relativo a Seguridad de Utilización y Accesibilidad; y Seguridad frente al riesgo de ahogamiento, que establece lo siguiente:

«(...)1 Barreras de protección:

1 Las piscinas en las que el acceso de niños a la zona de baño no esté controlado dispondrán de barreras de protección que impidan su acceso al vaso excepto a través de puntos previstos para ello, los cuales tendrán elementos practicables con sistema de cierre y bloqueo.

2 Las barreras de protección tendrán una altura mínima de 1200 mm, resistirán una fuerza horizontal aplicada en el borde superior de 0,5 Km. y tendrán las condiciones constructivas establecidas en el apartado 3.2.3 de la Sección SU 1 (...)»

Siendo esta la actual situación normativa, hemos de compartir con el interesado las reflexiones que efectúa relativas al diferente régimen aplicable a las piscinas de uso colectivo que se construyan con el actual Código Técnico de la Edificación respecto de las anteriores, sobre todo por el riesgo que para los menores comporta -en especial para los de menos edad- la carencia de tales medidas preventivas de ahogamiento.

Bien es cierto que, tal como afirma en su informe la Consejería, muchas de las comunidades de propietarios responsables de piscinas privadas de uso colectivo ya han dotado de vallado a la zona de baño, precisamente para cumplir con el requisito de seguridad exigido para el período de hibernación en que no se encuentran operativas, pero tal hecho no debe pasar por alto que otras tantas comunidades no dispongan de dichas medidas de seguridad, y que además durante el período de baño tampoco se encuentre suficientemente garantizado el control de acceso de menores a zonas de baño con especial riesgo de ahogamiento.

Y viene también al caso que aludamos a la Asociación no Gubernamental Euro Safe, que desarrolla el Programa Alianza Europea para la Seguridad Infantil. Se trata de un ente, financiado por la Unión Europea, cuya misión es avanzar en la prevención de lesiones en la infancia, y del que son miembros tanto la Sociedad Española de Pediatría como el Ministerio de Sanidad y Política Social. Dicha Alianza ha elaborado un Plan de Acción, titulado Prioridades para la Seguridad Infantil, que recoge un apartado referido a ahogamientos.

En dicho apartado se indica que el ahogamiento es la segunda causa de muerte infantil en la Unión Europea, siendo más vulnerables los niños de entre 1 y 4 años. El documento alude a un estudio realizado en Holanda según el cual los niños que sufren inmersión con pérdida de conciencia tienen una mortalidad que llega al 50%, siendo así que tras la inmersión la conciencia se pierde aproximadamente a los 2 minutos y el consecuente daño cerebral irreversible se produce después de 4 a 6 minutos, dependiendo su evolución

y pronóstico de recuperabilidad de la rapidez y atención dispensada por los servicios de urgencias médicas.

El documento elaborado por la Alianza Europea para la Seguridad Infantil concluye que la prevención es el arma principal que existe para reducir la mortalidad y los ingresos por ahogamiento, y entre dichas medidas preventivas destaca el vallado de piscinas privadas por obtener un 95% más de protección ante ahogamientos que las carentes de dicha protección.

En consecuencia de lo expuesto hasta ahora emitimos una resolución con las siguientes **Sugerencias** dirigidas a la Consejería de Salud y Bienestar Social:

“Que se promueva una modificación del Reglamento regulador de las Piscinas de Uso Colectivo a fin de incluir las medidas preventivas frente a ahogamientos previstas en el actual Código Técnico de la Edificación.

Que se establezca un período transitorio razonable para la aplicación transitoria de dicha normativa a fin de que las personas o entidades titulares de las piscinas puedan programar las obras de reforma o dotaciones necesarias y su financiación.”

Al momento de redactar este informe nos encontramos a la espera de recibir la obligada respuesta a nuestra resolución.

14. Litigios familiares

Abundan en este apartado las quejas que nos remiten padres y madres, incursos en procedimientos de separación matrimonial, que se dirigen a la Institución manifestando su preocupación o su desacuerdo con el régimen de visitas derivado de la sentencia de separación o de divorcio, también por la conducta del otro progenitor durante la visita o estancia de fin de semana, así como para hacernos saber que los menores se negaban a cumplir con el régimen de visitas establecido, exponiéndonos el sufrimiento que tal hecho les producía.

A pesar de tratarse de asuntos jurídico-privados, en ocasiones intervinimos asesorando a las personas interesadas respecto de los derechos que les asistían o de las posibles vías para hacerlos valer.

Entre las quejas que reflejan la problemática asociada al derecho de relaciones familiares se encuentra la **queja 12/3545** en la que una madre se muestra disconforme con las medidas provisionales que otorgan la guarda y custodia al padre; **queja 12/3994** en que el padre denuncia que la madre incumple el régimen de visitas; **queja 12/4313** en que las hijas se muestran disconformes con el régimen de visitas establecido a favor del padre; **queja 12/6154** en que se manifiesta la disconformidad con la ampliación del régimen de visitas al padre. Todas estas quejas son muestra de un conjunto significativo de reclamaciones relacionadas con decisiones adoptadas por Juzgados de Familia en las que las partes siguen disconformes con la decisión y recurren al Defensor como opción para su solución.

En relación con la problemática derivada de conflictos de relaciones en el seno de la familia, con evidente repercusión para los menores que la integran cobra especial trascendencia los servicios que se prestan a través de los Puntos de Encuentro Familiar. Se trata de un recurso social, gestionado por profesionales cualificados, en el que se favorece y

hace posible el mantenimiento de las relaciones entre menores y sus familiares cuando, en procesos de separación y/o divorcio, o cualquier otra relación en que se vea comprometido el derecho de visitas a menores, la realización de tales contactos requiera de dicho espacio neutral para evitar conflictos entre las partes, e incluso como único modo de garantizar la relación entre menor y familia.

Así en la **queja 11/3150** se dirige a nosotros una persona usuaria del punto de encuentro familiar de Sevilla relatando incidencias en su funcionamiento.

Tras admitir la queja a trámite recabamos información de la Delegación del Gobierno en Sevilla, remitiéndonos como respuesta el informe elaborado por la entidad gestora del recurso, en el cual se rebatían punto por punto las manifestaciones efectuadas en la queja negando la existencia de tales irregularidades.

Tras culminar la instrucción del expediente hubimos de contrastar las versiones de los hechos reflejadas en el escrito de queja respecto del relato efectuado por la entidad gestora del recurso, haciéndose evidente una absoluta divergencia de pareceres, de imposible conciliación toda vez que la queja aludía a una situación de descoordinación e incluso maltrato institucional por parte del personal interviniente. Y, por su parte, la entidad gestora del punto de encuentro rebatía tales descalificaciones aludiendo a la corrección de su intervención y a los intentos realizados por conciliar la postura divergente de ambos progenitores en cuanto al disfrute del período de vacaciones con el hijo común, recalando que su actuación fue diligente, con un trato cordial, empático y respetuoso hacia las personas afectadas.

Al existir dichas versiones tan contrapuestas y no disponer esta Institución de medios de prueba con los que contrastar una u otra versión, estimamos oportuno no emitir ningún pronunciamiento o consideración en refuerzo de una u otra versión de lo sucedido.

Ahora bien, consideramos que tal hecho no debía ser obstáculo para que puntualizásemos el encargo institucional que la Administración realiza a las entidades – privadas- gestoras de los puntos de encuentro familiar, y a continuación analizásemos los controles que se realizan sobre el funcionamiento de dichos servicios y las potestades de dirección, supervisión y control conforme al marco jurídico actual.

La puesta en marcha de un servicio de punto de encuentro familiar se realiza tras la licitación, adjudicación y firma de los correspondientes contratos de gestión del servicio público de punto de encuentro familiar, tramitados conforme a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados, con carácter supletorio se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Así pues, las incidencias relativas a dicho contrato han de resolverse conforme a su propio articulado, al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y demás documentos anexos, que revisten carácter contractual.

Y dicha normativa contractual deja en manos de la Administración contratante las potestades de supervisión y control de la prestación del servicio, quedando además

reflejado en los Pliegos de Cláusulas la obligación de ser informada de las incidencias relevantes, además del cauce previsto para quejas o reclamaciones en el propio establecimiento.

Por todo ello, llama nuestra atención que tras dar traslado de la queja a la Administración responsable del servicio obtuviéramos como respuesta un escueto oficio dando traslado a su vez del informe elaborado por la entidad gestora del servicio, sin acompañarlo de ninguna observación ni reseña significativa, como tampoco de ninguna referencia a actividades inspectoras o de supervisión del servicio que disiparían dudas en cuanto al correcto ejercicio de las actividades encomendadas a la entidad gestora.

Tal hecho vuelve a poner en cuestión la carencia de una normativa que viniese a regular la propia existencia y funcionamiento de los puntos de encuentro familiar. Dicha normativa serviría de referente a la contratación de dichos servicios –en el supuesto de que la Administración optase por su gestión indirecta- y sometería a la entidad y al personal interviniente no solo a las obligaciones y compromisos derivados de la relación contractual sino también a los preceptos establecidos en dicha normativa, la cual ofrecería los beneficios propios de toda norma jurídica, esto es, su vocación de aplicación generalizada, su eficacia frente a terceros y la publicidad de su contenido.

De este modo los particulares usuarios del servicio tendrían claramente definidos de antemano el catálogo de derechos y deberes como usuarios, así como los límites de intervención por parte de los profesionales, y las posibilidades de reclamación en caso de divergencia respecto de sus actuaciones.

Tal como ya tuvimos ocasión de exponer en el Informe que presentamos ante el Parlamento de Andalucía para dar cuenta de nuestra intervención en el ejercicio 2009, postulamos por la urgente elaboración de una normativa reguladora de los puntos de encuentro familiar:

“(...) En ejercicio de las potestades de autogobierno el Parlamento de Andalucía aprueba la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, concibiendo un sistema para la solución extrajudicial de conflictos derivados de situaciones de separación, ruptura de pareja o divorcio, así como de otras situaciones que generan también conflicto en el seno de la estructura familiar y a las que se puede dar respuesta a través de la mediación familiar.

Queda al margen de la regulación contemplada en dicha Ley la red de puntos de encuentro familiar, en tanto que la mayor parte de actuaciones de los mismos derivan del cumplimiento de resoluciones judiciales en materia de derecho de familia.

En el trámite de elaboración de la Ley fuimos en su momento consultados sobre el contenido de su articulado, y en sede parlamentaria entre otras cuestiones pudimos exponer la posición de esta Defensoría proclive a que la Ley de Mediación Familiar incluyese en su regulación un apartado relativo a los Puntos de Encuentro Familiar, por considerar esta Institución que los Puntos de Encuentro Familiar tienen mucho en común con las tareas de mediación familiar a las que pueden complementar e incluso, en determinadas situaciones, servir de instrumento alternativo. A la postre, el texto definitivamente aprobado no incluyó ninguna referencia a los Puntos de Encuentro Familiar, lo cual nos sitúa en una encrucijada normativa en la que coincide una reciente legislación autonómica sobre mediación familiar con una inexistente regulación, siquiera

sea al nivel reglamentario de Orden de Consejería, de los Puntos de Encuentro Familiar.

Por tanto, al tratarse de unos servicios de competencia autonómica, directamente entroncados con la normativa que arriba hemos expuesto, consideramos perentoria la elaboración de una reglamentación de los Puntos de Encuentro Familiar que venga a solventar diversas incidencias que se suscitan en la práctica cotidiana de tales dispositivos, todo ello en consideración a la trascendencia de los derechos de las personas que de forma cotidiana han de acudir allí para mantener contacto con su familiar, menor de edad. Se ha de tener presente que la mayor parte de las personas usuarias de los puntos de encuentro familiar ven limitado el derecho de relaciones con sus hijos o hijas conforme a una resolución judicial que impone la obligación de concurrir a dicho servicio, bien fuere sólo para realizar la recogida y posterior entrega de la persona menor, bien para materializar in situ los encuentros en la propia sede del servicio, siendo tutelados dichos encuentros por el personal del Punto de Encuentro. Y al encontrarse constreñidos por dicha resolución judicial las personas usuarias no tienen más elección que someterse a lo estipulado y cumplir las instrucciones del personal que actúa investido de la autoridad que dimana de la condición de agente de la Administración que interviene en cumplimiento de una resolución judicial.

Por este motivo, a nuestro juicio se hace necesaria la elaboración de una norma que otorgue suficientes garantías jurídicas al ejercicio de tales atribuciones, a fin de clarificar los derechos y obligaciones tanto de las personas que concurren al servicio –familiares y menores- como del personal que presta allí sus servicios.

Y en este punto, apreciamos que la reglamentación que se elabore ha de reflejar con claridad la titularidad pública del servicio a prestar, por mucho que este se realice de forma indirecta acudiendo a las posibilidades habilitadas por la normativa reguladora de la contratación pública. Decimos esto en tanto que la trayectoria de los Puntos de Encuentro Familiar ha venido marcada hasta la fecha por la prestación de tales servicios mediante la colaboración de entidades privadas -asociaciones sin ánimo de lucro- que de forma voluntarista han atendido a las necesidades que la sociedad venía demandando, poniendo su empeño en facilitar los contactos entre menores y familiares, en situaciones de conflictos de relaciones. Dichos servicios prestados por tales asociaciones han sido subvencionados por la Administración previa la suscripción del oportuno convenio de colaboración, lo cual, a pesar de la bondad de tales agentes colaboradores, no dejaba de suscitar ciertas controversias por la entidad de los intereses y derechos implicados. En los últimos informes que nos han sido remitidos la Consejería de Justicia apunta a un cambio de forma de gestión de los Puntos de Encuentro Familiar, ajustando los mismos a las especificaciones de la contratación pública pero sin disponer de una normativa reguladora de los mismos que sirviera de referente del contenido exacto de la prestación a desarrollar, de los derechos y deberes de las personas usuarias, del régimen disciplinario y de los posibles recursos frente a decisiones que pudieran adoptarse en el ejercicio cotidiano de su actividad.

En la elaboración de la normativa a la que nos venimos refiriendo habrían de contemplarse las especialidades derivadas de la Legislación sobre Violencia de Género, compatibilizándose los mecanismos de seguridad contemplados en dicha legislación especial con la viabilidad del ejercicio del derecho de relaciones

familiares, de tal modo que la propia concepción del servicio evitase situaciones desagradables, que en ocasiones pudieran incluso ser contrarias al espíritu de la Ley.

Una vez reglamentada la prestación del servicio, el propio contenido de la norma vendrá a disipar dudas sobre las posibilidades de intervención y formas de actuación de los Puntos de Encuentro Familiar, resultando precisa una posterior labor de coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas, especialmente con Juzgados y Tribunales, a fin de consensuar protocolos unificados de derivación de casos a los Puntos de Encuentro Familiar, especificando líneas de actuación en situaciones de conflicto.

También se echa en falta la regulación de aspectos relativos a los medios materiales en que ha de desenvolverse el servicio de Punto de Encuentro Familiar. La reglamentación ha de pronunciarse acerca de las dotaciones mínimas de las propias instalaciones, pues entendemos que existen unos condicionantes arquitectónicos mínimos que los inmuebles destinados a tales servicios deben cumplir en orden a garantizar unos niveles aceptables de calidad y confortabilidad a los potenciales usuarios.

De entre estos requisitos destaca un mínimo módulo de metros cuadrados en relación al número de personas usuarias, teniendo presente la diferenciación de situaciones de recogida-entrega con otras en que se produce la convivencia entre menores y familiares en las propias instalaciones. Todo ello ha de efectuarse teniendo presente el supremo interés de las personas menores, que han de disfrutar de un entorno que no perjudique las relaciones, y que contemple las necesidades de espaciamiento y psicomotrices de aquellos casos de menores de más corta edad.

En cuanto al personal, en la reglamentación habrá de abordarse qué tipo de profesionales habrían de estar en contacto directo con las personas menores y sus familias, y qué titulaciones habrían de exigirse para tal finalidad, ello además del módulo mínimo de personal exigible en relación a la intensidad del uso previsto para el dispositivo.

Se ha de contemplar además el régimen específico de incompatibilidades del personal con el desempeño de actividades que pudieran guardar relación con procedimientos judiciales o administrativos relativos a separaciones matrimoniales o derecho de visitas, ello con la finalidad de evitar situaciones de conflicto de intereses.

En cuanto al contenido material de las prestaciones a desarrollar por los Puntos de Encuentro Familiar, sería exigible una reglamentación comprensiva de la metodología del trabajo, de los documentos de entrada y salida de menores, de las actas de incidencias, de los informes a que tendrían derecho las personas usuarias de forma ordinaria y extraordinaria, y de aspectos relacionados con los informes a aportar al Juzgado. Además de todo esto, habría de regularse el registro y archivo de casos, con referencias explícitas al cumplimiento de normativa sobre protección de datos personales.

A este respecto traemos a colación diferentes expedientes de queja que plantean cuestiones relacionadas con el contenido del servicio dispensado en los puntos de encuentro familiar y que vienen a ahondar en la necesidad de una reglamentación. Así en la queja 09/1289 la interesada alude a la negativa a

facilitarle un documento justificativo de su asistencia al centro para cumplimentar el régimen de visitas y del tiempo de permanencia en el mismo.

La negativa del PEF se ampara en las pautas ordinarias de funcionamiento de tales dispositivos, según las cuales los informes y certificaciones que soliciten las personas usuarias han de ser cursadas a través del Juzgado derivante, ante lo cual la interesada señala la diferencia de esta actuación con la que venía desarrollando el PEF al que ella acudía en la Comunidad Autónoma de Cataluña, en el cual no existía inconveniente alguno en facilitarle dicho documento justificativo, el cual no contenía ninguna valoración y se limitaba a reflejar datos objetivos de presencia y duración de los contactos. (...).

En definitiva, en unos momentos en que es muy prolija la normativa administrativa que viene a regular prácticamente todos los sectores de la actividad de las Administraciones, se echan en falta dichos instrumentos normativos para regular actuaciones de la Administración con incidencia en facetas de la vida privada de las personas, cuales son las relativas a las relaciones entre familia y menores, todo ello en un contexto de restricción de tales derechos y con sujeción a las indicaciones de la correspondiente resolución judicial y del personal que, en su cumplimiento, hace viables dichos encuentros.(...).”

Transcurridos más de 3 años desde aquella fecha la situación se mantiene inalterada, cobrando si se quiere más urgencia la regulación por la que postulábamos ante el Parlamento, ello con la finalidad de ofrecer a la ciudadanía un referente normativo clarificador de las actuaciones y límites de intervención de los servicios de punto de encuentro familiar, tratándose de unos servicios cada vez más demandados para dar salida a situaciones de conflicto que repercuten en las relaciones con familiares menores de edad.

En base a dichas consideraciones emitimos una resolución con la siguiente **Recomendación** dirigida a la Dirección General de Violencia de Género y Atención a las Víctimas.

“Que con carácter urgente se promueva la elaboración de una normativa reguladora de los Puntos de Encuentro Familiar.”

En respuesta a nuestra resolución la Viceconsejería de Justicia e Interior nos remite un informe en el que se indica la aceptación del contenido de la Recomendación precisando que se encontraba en tramitación el proyecto de decreto, teniendo previsto el acuerdo de inicio del expediente para el 1 de diciembre de 2012.

SECCIÓN CUARTA:
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS

SECCIÓN CUARTA: QUEJAS NO ADMITIDAS Y SUS CAUSAS.

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, aún cuando el cauce de la formulación de escrito de queja ante este Comisionado, no fuera procedente.

I. DE LAS QUEJAS REMITIDAS A OTRAS INSTITUCIONES SIMILARES.

Durante el año 2012, se han remitido 589 quejas a otros Comisionados, de las cuales, 570 han sido remitidas al Defensor del Pueblo Estatal, 4 a otros Defensores y 15 a otras instancias.

PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

En el **Área de Personal del Sector Público** reseñamos la **queja 12/1592**, en la que la persona interesada denunciaba situación de acoso laboral en la Unidad de Reparto de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos en Granada., así como irregularidades en el funcionamiento de la unidad.

El interesado de la **queja 12/2429** exponía su desacuerdo con la limitación de edad para el acceso al Cuerpo Nacional de Policía considerando vulnerados sus derechos constitucionales.

En la **queja 12/3059** el interesado manifestaba su disconformidad por no incluir el conocimiento de la lengua de signos como mérito, al igual que otras lenguas oficiales, en la resolución de 23 de Marzo de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se convoca concurso general para la provisión de puestos de trabajo en los servicios periféricos de la Secretaría general de Instituciones Penitenciarias y del Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo.

El promotor de la **queja 12/4388** y de otras 85 quejas acumuladas, solicitaban de este Comisionado la presentación de recurso de inconstitucionalidad contra el Real-Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por la supresión de la paga de extraordinaria de Diciembre a los empleados públicos, en base al artículo 14 de la Constitución, pues consideraban que se ha procedido a discriminar a un sector de la población por sus circunstancias laborales y sociales.

Todas estas quejas han sido remitidas al Defensor del Pueblo Estatal.

URBANISMO, VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

En el **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** en la **queja 12/24**, la interesada nos exponía que una compañía aérea le había impedido viajar en un vuelo Málaga-Barcelona con sus dos hijos de 2 y 1 años, porque presentaron como documento de identificación de los niños el libro de familia y se le exigía un documento oficial con foto y, por ello, mostraba su disconformidad con la actuación de la compañía aérea. También, el reclamante de la **queja 12/1711** nos exponía que era uno de los afectados por el abandono del puesto de trabajo de los controladores aéreos en el mes de Diciembre del 2010 y que cuando fue a poner la reclamación le dijeron que todos los gastos ocasionados se los devolverían. Pasado un año y medio había recibido una carta de AENA diciéndole que no paga nada. Al tratarse de problemas que afecta a AENA, dependiente del Ministerio de Fomento, procedimos a remitir las quejas al Defensor del Pueblo de la Cortes Generales.

La interesada de la **queja 12/399** solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andalúz para el supuesto de que no fuera resuelto expresamente un recurso de alzada que había interpuesto ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, del Ministerio de Justicia, en un asunto relativo a la discordancia entre los datos identificativos de vivienda y garaje de un contrato privado de compraventa y la posterior escritura pública. Al tratarse de un organismo de la Administración General del Estado dependiente del Ministerio de Justicia, no podíamos intervenir en el sentido que nos solicitaba, al no entrar dentro de nuestras competencias.

El reclamante de la **queja 12/2749** nos indicaba que había sido condenado por un delito contra la seguridad vial por sentencia judicial, pero que ahora la Dirección General de Tráfico le requería para realizar un curso de sensibilización y reeducación vial. Mostraba su disconformidad con ello por cuanto la sentencia, ya cumplida, no obligaba a realizar tal curso. Al tratarse de una queja contra actuaciones de la Dirección General de Tráfico, se procedió su remisión al Defensor del Pueblo.

En la **queja 12/3165**, el interesado nos exponía que, tras obtener licencia del Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz) para la instalación de un cartel publicitario, resultó que el Ministerio de Fomento le había impuesto una sanción por afectar al dominio público. Al tratarse de una disconformidad con una sanción impuesta por la Administración General del Estado, procedimos a remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

En relación con la Renta Básica de Emancipación, este año han sido 100 las quejas que se han recibido en esta Institución por esta cuestión. Como ejemplo podemos citar la **queja 12/3617**, en la que el interesado nos manifestaba, textualmente, lo siguiente:

"Como uno de los afectados por la concesión de las ayudas al alquiler, la conocida Renta Básica de Emancipación (RBE) para jóvenes, de 210 euros, quiero hacer constar lo siguiente :

Me considero afectado, a pesar de que se me ha concedido esta subvención, ya que desde su inicio en el año 2008, han sido constantes, públicos y conocidos los retrasos, los problemas, la lamentable gestión, en definitiva, afectado por una subvención que nunca llega y en la que nadie parece hacer nada para solucionarlo.

La ley que regula estas ayudas, en su desarrollo establece que son dos meses los establecidos para empezar a recibir la subvención desde su solicitud . La realidad sin embargo, nos demuestra que nadie está recibiendo el dinero en ese plazo y no son pocos quienes llevan esperando más de un año en recibir algo de lo prometido. Esta situación es especialmente perjudicial en los jóvenes, con una tasa de paro como la existente y con unos sueldos por los suelos, lo que está llevando a muchos de los que nos pudimos emancipar en su momento, contando con ese dinero, a volver a casa de nuestros padres, una situación anómala en Europa.

A la gente que ha cobrado la ayuda de la RBE sin tener derecho a ella, el Estado no solo le exige que la devuelva, sino a que se devuelva y se abonen los intereses por la devolución de la RBE, cuantos intereses nos corresponden a los que llevamos meses esperando recibir las ayudas, a lo que hay que sumar el perjuicio causado por la dilación en el pago."

Hemos tenido conocimiento de que esa Institución ha constatado que vienen produciéndose demoras en los pagos de las ayudas en concepto de renta básica de

emancipación reconocidas, así como en la reanudación de pagos que, en su día, fueron suspendidos cautelarmente, por lo que ha iniciado una queja de oficio a fin de conocer la situación de la gestión de estas ayudas.

EDUCACIÓN

Durante 2012, **el Área Educación** propuso la remisión a la Institución al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales de unos expedientes de quejas que planteaban cuestiones referentes a actuaciones de la Administración General del Estado y, por tanto, fuera del ámbito de competencias que atribuye a esta Institución su Ley reguladora. Así, como ha venido aconteciendo en los últimos años, la nota que caracteriza este grupo de expedientes es su referencia a procedimientos de solicitud, reconocimiento y otorgamiento becas y ayudas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Como muestra, traemos a colación la reclamación de un estudiante al que, año tras año, se le viene denegando su beca por no estar actualizados unos datos obrantes en el Catastro, el cual, erróneamente y tras una revisión de oficio, había adjudicado a la familia una vivienda que no le pertenecía. El incremento en el patrimonio familiar que ocasionaba esta presunta vivienda determinaba que se superará el umbral de recursos económicos necesarios para acceder a la ayuda. La cuestión es que esta dinámica se iba repitiendo anualmente, lo que obligaba al solicitante a presentar reclamaciones y recursos justificando la rectificación de los datos catastrales para conseguir la concesión de la beca. (**Queja 12/731**)

En lo referente a las quejas tramitadas en esta Institución en materia de universidades que se han remitido al Defensor del Pueblo Estatal hemos de indicar que la mayor parte de ellas se refieren a la denegación de becas para cursar estudios universitarios, al tratarse de una decisión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, como es el caso de las siguientes: **queja 12/690, queja 12/1878, queja 12/4040, queja 12/4364 y queja 12/4832.**

MEDIO AMBIENTE

Con respecto a las quejas que esta materia se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal destacamos aquellas que se admitieron a trámite por esta oficina del Defensor de Pueblo Andaluz, por ser competente para actuar sobre ellas gracias al traspaso de competencias de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a la Junta de Andalucía y que, tras ser revocado este traspaso, dejaron de ser competencia de esta Institución, como es el caso de la **queja 11/3928, queja 11/5736 y queja 12/2228.**

JUSTICIA, PRISIONES Y POLÍTICA INTERIOR.

Durante el ejercicio 2012, esta área ha remitido a la Institución del Defensor del Pueblo de las Cortes Generales algunos expedientes de quejas por cuanto en los mismos se planteaban cuestiones que se referían a la Administración General del Estado y, por

consiguiente, fuera del ámbito de competencias que atribuye a esta Institución su Ley reguladora.

Así, en cuestiones relativas a Justicia podemos citar varias quejas, como la **queja 12/4824**, en la que la interesada planteaba una discrepancia con resoluciones judiciales de índole penal, dictada por Juzgados y Tribunales de Las Palmas de Gran Canaria, a consecuencia de la muerte, en extrañas circunstancias de una cuñada de quien interponía la queja.

El interesado en la **queja 12/6249** pedía la agilización del procedimiento y el pago de la deuda acumulada. Ante la posible existencia de dilaciones en un Juzgado de Madrid, dimos traslado de la queja a la Defensora de las Cortes Generales.

El interesado, a través de su letrado, pretendía en la **queja 12/2355** no cumplir una pena de 3 meses de privación de libertad impuesta por la jurisdicción militar por delito cometido cuando lo era, sin que en la actualidad lo fuese (militar) y que se le sustituyese la pena privativa de libertad por trabajos en beneficio de la comunidad o cualquier otra pena alternativa, pero el problema era que el Código Penal Militar no preveía este tipo de penas, y así se lo hizo saber al interesado el Tribunal Militar a través de las resoluciones dictadas al efecto. El planteamiento último del interesado, que nos exponía a través de su letrado, era que se modificase el Código Penal Militar en el expresado sentido. Entendimos que este tema debía remitirse al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al afectar a jurisdicciones de ámbito estatal.

Ya en materia de Prisiones comentar que cuando un interesado que se encuentra preso en una cárcel extranjera, o algún familiar del mismo, se dirige a nosotros solicitando su traslado a un establecimiento penitenciario español, debemos remitir sus quejas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, por tratarse ésta de una materia que compete al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Como ejemplo podemos citar la **queja 12/4749**, la **queja 12/2976** y la **queja 12/5524**.

También remitimos al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales quejas en las que nos encontramos con la situación inversa, o sea, el caso de internos que se encuentran presos en establecimientos andaluces y solicitan ser expulsados a sus países de origen, pudiendo citar, al respecto, la **queja 12/3940** en la que el interesado cumplía condena en Castellón y solicitaba que se le expulsara a su país, Marruecos.

Merece destacarse también la **queja 12/6150**, en la que al interesado, siendo titular de una autorización de residencia de larga duración que no caducaba hasta el año 2015, llevando más de 10 años en España, y encontrándose cumpliendo una condena de 3 años por algo puntual de no mucha gravedad, se le pretendía expulsar a su país como consecuencia de que, encontrándose ya en prisión, en Octubre de 2012 se personó la policía y le inició un procedimiento sancionador de expulsión, a pesar de lo establecido en el artículo 57 de la Ley de Extranjería. Al tratarse de un asunto que afectaba al Ministerio del Interior, remitimos la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

En cuanto a las cuestiones de Extranjería, citar el asunto planteado en la **queja 12/756**, donde la interesada nos trasladaba la dificultad que tenía su hija para inscribir a su nieto. Según nos contaba habían enviado el expediente a Madrid donde le informaron que tardaría dos años. Se contactó telefónicamente con la abuela y luego con la madre del afectado: todo el problema de la inscripción venía por haber nacido el niño fuera de la relación matrimonial, y aunque no hubo pegas por el marido para ir al registro, no le dieron muchas facilidades, enviando el expediente a Madrid. La interesada se encontraba desesperada al no contar el menor con documentación. El expediente de queja se remitió a

la Institución estatal al tratarse de un asunto en el que el organismo afectado era el Ministerio de Justicia.

Sobre visados, mencionar el asunto planteado por el interesado en la **queja 12/198**, que afectaba a materia competencia del Ministerio del Interior. En su carta, nuestro remitente ponía de manifiesto su indignación ante la denegación de entrada en España, primero por Tarifa, la cual entendía, en un momento dado, al no tener la reserva de hotel, pero no en segundo lugar por Ceuta, cuando ya había llevado a cabo la reserva. Traía visado expedido por el Consulado de España en Tetuán y ya había viajado en otras ocasiones con, parece ser, visado expedido por Francia, regresando siempre en plazo.

Según la interesada en la **queja 12/3489**, encontrándose en trámites para casarse con su pareja éste fue detenido por la policía nacional con el objeto de ejecutar una orden de expulsión de hacía más de dos años. Al encontrarse más que integrado, con una vida normalizada, no alcanzan a comprender este modo de proceder. Según la interesada ya llevaban un tiempo detrás de él, parándolo con frecuencia y haciéndole firmar todos los meses, sin llegar a enterarse hasta entonces que estaban tramitando su expulsión, a la espera de que la autorizase un juzgado de Llerena. Ante tal impotencia de no saber como evitar que expulsen a su pareja, y tras haberse sentidos acosados y engañados por la policía nacional, es por lo que pedían nuestra intervención. Procedimos a remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al estar afectado el Ministerio del Interior.

En cuanto a asuntos relacionados con autorizaciones de residencia podemos mencionar la **queja 12/2797**. Aquí el interesado exponía que, tras haber terminado de cumplir condena, había solicitado la autorización de residencia de familiar de comunitario, pues a pesar de haberla tenido antes, no pudo renovarla al estar privado de libertad. En la actualidad se encontraba conviviendo con su hijo de 13 años nacional español, la madre de éste y su mujer de nacionalidad española. Justo antes de terminar de cumplir la condena le abrieron un procedimiento ordinario de expulsión que hacía referencia a carecer de domicilio habitual y estar cumpliendo condena. Esto chocaba con la realidad ya que un mes después la terminó, tenía hijo español, domicilio conocido y medios por parte de su mujer, de lo que vivía actualmente. Ante todo lo expuesto solicitó nuestra intervención en la medida de lo posible, por la orden de expulsión que consideraba le iniciaron sin motivo y por la dificultad que sospechaba se le podía plantear en la autorización de residencia solicitada. Con el Ministerio del Interior como organismo afectado tuvimos que remitir la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Y en temas de nacionalidad destacamos la **queja 12/2980** en la que el interesado manifestaba que inició trámite de nacionalidad española el 10 de Agosto de 2007. Ante la falta de información se presentó en bastantes ocasiones ante el Registro Civil, llegándole por último un escrito informándole que le archivaban el expediente por no atender requerimiento de tres meses, después de años de espera. Nos pedía que le facilitásemos un modelo de recurso.

Al contactar con él se le orientó al respecto y se le explicó que debía acudir a algún sitio donde le hicieran el recurso ya que esto no es como un impreso que se rellena sin más. Por otro lado le informamos de que su expediente se iba a remitir al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales al tener aquélla Institución competencia al respecto.

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 12/1048** en la que el interesado exponía que el 30 de junio de 2009 había solicitado traslado de presentaciones por desempleo para ir a trabajar a Francia y denunciaba al Servicio Público de Empleo Estatal por negligencia y mala gestión de los funcionarios ya que la documentación solicitada nunca le fue facilitada lo que le ha causado problemas económicos y de índole moral.

El interesado de la **queja 12/1049** nos exponía que iba a presentar una reclamación previa ante el Servicio Público Estatal debido a que se había encontrado con dificultades para remitir por vía electrónica petición de información dirigida a la Seguridad social, en relación con expediente de incapacidad laboral transitoria.

En la **queja 12/1672** y en la **queja 12/1673** los interesados nos exponían su disconformidad con expedientes sancionadores y las propuestas de resolución sobre extinción de prestaciones por supuesta percepción indebida de las mismas que había iniciado el Servicio Público de Empleo Estatal.

En la **queja 12/4418**, la **queja 12/4419**, la **queja 12/4421** y la **queja 12/4422** las interesadas trabajadoras de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) denunciaban diversas actuaciones llevadas a cabo por la citada empresa en relación a sus puestos de trabajos, en concreto la extinción del Servicio de Información al Público en el aeropuerto de Granada, motivo por el que habían sido despedidas.

En la **queja 12/4607** la interesada nos trasladaba el acuerdo adoptado respecto a la moción de un grupo político en el Ayuntamiento de Humilladero (Málaga) relativa al mantenimiento de los ALPES y los Promotores de Empleo.

En materia de **Seguridad Social** fueron remitidas al Defensor del Pueblo Estatal aquellas quejas en donde concurría una falta de competencia de esta Institución para conocer de los hechos que nos trasladaban, reseñando aquellos expedientes de quejas donde existe una deuda o embargo con la administración, así la **queja 12/405** (embargo por deuda con la seguridad social), **queja 12/1154** (denegación de incapacidad permanente por deuda con el INSS), **queja 12/2163** (denegación de la pensión de jubilación por deuda con la TGSS) y **queja 12/3446** (embargo de cuenta corriente por deuda con la Seguridad Social).

ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

En lo referente a la **materia de Administraciones Tributarias**, los temas más representativos que se han remitido a la Defensoría del Pueblo Estatal en 2012 han sido la disconformidad de los ciudadanos con la valoración catastral dada a sus inmuebles, como es el caso de la **queja 12/4080**, **queja 12/4191**, **queja 12/4963**, **queja 12/5022**, **queja 12/5073** y **queja 12/7009**.

También han sido numerosas las quejas en las que los ciudadanos exponían su disconformidad con la liquidación del IRPF que se les había practicado, como es el caso de la **queja 11/5251**, **queja 12/584**, **queja 12/2901**, **queja 12/3478**, **queja 12/6455** y **queja 12/6792**.

SALUD

En el **Área de Salud** fueron remitidas al Defensor del Pueblo Estatal y otros Comisionados Autonómicos aquellas quejas en donde concurría una falta de competencia de esta Institución para conocer de los hechos que nos trasladaban, en la mayoría de los casos por una falta de asistencia sanitaria, como son la **queja 12/544**, remitida al Greuges de la Comunidad Valenciana al no ser operado de urgencia en un hospital de dicha comunidad, la **queja 12/4509** al encontrarse en trámite la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea, o la **queja 12/6179** al no ser vacunado de la gripe al haberse trasladado temporalmente a otra comunidad autónoma.

DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

En el **Área de Servicios Sociales** ha sido remitida al Defensor del Pueblo Estatal la **queja 12/4335** donde el compareciente solicita la promoción de recurso de inconstitucionalidad frente a la reforma operada en materia de dependencia por el Real decreto ley 20/2012, cuestión que supone una falta de competencia de esta Defensoría.

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ORDENACIÓN ECONÓMICA

De entre las quejas que **en materia de Administraciones Públicas 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 merece destacar aquellas en las se denunciaban problemas con las expropiaciones realizadas por la Administración estatal, como es el caso de la **queja 12/902**, **queja 12/1147** y **queja 12/1152**.

POLÍTICAS DE IGUALDAD Y PARTICIPACIÓN

En el ejercicio de 2012, el **Área de Políticas de Igualdad, Exclusión Social y Servicios Sociales, e Información y Atención Ciudadana** ha remitido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales expedientes de quejas que planteaban cuestiones que se referían a la Administración General del Estado, por consiguiente, fuera del ámbito de competencias de esta Institución.

Respecto a Violencia de Género destacamos la **queja 12/4155** interpuesta por una asociación que denuncia el silencio de la Delegación del Gobierno en Andalucía, a los escritos presentados por la misma, en orden a que se comunique a los familiares de las mujeres fallecidas a causa de violencia de género, sobre el derecho a ser informados de la situación penitenciaria del agresor, sobre todo de cuando el mismo sale de permiso penitenciario. Ante este expediente nada pudimos hacer ya que nos encontramos ante la falta de competencia de esta Defensoría correspondiendo a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por lo que tuvimos que remitirla a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

En relación con las queja tramitadas en materia de información y atención a la ciudadanía se ha remitido al Defensor del Pueblo Estatal la **queja 12/3699** al tratarse de un asunto que afectaba al Ministerio del Interior.

Continuando con la misma materia de información y atención a la ciudadanía, en la **queja 12/3910** el interesado, mediante correo electrónico, nos exponía que era muy importante que las llamadas a la policía fuesen gratis, poniendo como ejemplo “..cuando nos encontramos en la calle en circunstancias en las cuales debemos notificar a la policía - sea por robo o pelea callejeras o situaciones donde vemos que alguien está siendo ultrajado o abusado/a de alguna manera- y no podemos notificar a la policía porque no tenemos monedas o porque nuestro teléfono móvil esta descargado..”. Continuaba el interesado informándonos del precio que una telefonía móvil cobra por llamada al 091 o 092, manifestando que había que cambiar esto urgentemente.

Ante este expediente procedimos a la remisión de la queja al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, ya que atañe a competencias de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que es la que regula toda la cuestión relativa a la asignación de recursos públicos de numeración.

Atendiendo al relato de la persona que promovía la **queja 12/3504** en la misma denunciaba la concesión de una subvención presuntamente ilegal, concedida por la Comunidad Autónoma de Melilla a una comunidad religiosa israealita. Lógicamente nada podíamos hacer puesto que afectaba a la ciudad autónoma de Melilla ante la que esta Institución carece de competencias de supervisión, debimos remitirla a la Defensora del Pueblo Estatal.

MENORES

En el transcurso de 2012, el **Área de Menores** propuso la remisión de algunos expedientes al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales que se referían a actuaciones de la Administración General del Estado y, por consiguiente, fuera del ámbito de competencias que atribuye a esta Institución su Ley reguladora. La remisión de los expedientes de queja se realiza en aras de la cooperación y coordinación establecidas entre ambas Instituciones.

Así acontece en asuntos relacionados con determinadas cuestiones de la normativa sobre Familia Numerosas, en especial por lo que respecta a la exclusión de dicho concepto a la convivencia no matrimonial con otra persona como pareja de hecho. Ciertamente, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de tales unidades familiares, siendo por tanto de aplicación general a todo el Estado Español al amparo del artículo 149.1.1.a, 7.a y 17.a de la Constitución. Es por ello que, conforme al artículo 5 de la Ley de Familias Numerosas, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía le corresponde exclusivamente la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como para la expedición y renovación del título que acredita dicha condición y categoría, pero siempre realizando esta tarea con estricto cumplimiento de la legislación aprobada por el Estado Español (**Queja 12/4889 y queja 12/4995**).

Citamos también la remisión de un expediente cuya actividad a supervisar había sido desarrollada por la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de

Política Territorial y Administración Pública pero que, no obstante, en el fondo del asunto subyace una cuestión íntimamente relacionada con la intervención de esta Institución los procesos de escolarización de padres separados.

Los antecedentes del caso se remontan a una denuncia de un padre -en proceso de divorcio de su cónyuge- que manifestaba sentir vulnerados sus derechos como consecuencia de la actuación del Ayuntamiento de su localidad de residencia. La madre -que ostenta la guarda y custodia de los hijos que tienen en común- cambio de domicilio e inscribió en el padrón dicho cambio sin su conocimiento ni consentimiento. Tras acudir al Ayuntamiento solicitando una copia del expediente de inscripción padronal de sus hijos, ésta le fue negada argumentando que carecía de su guarda y custodia, y que la legislación actual protege a las víctimas de violencia de género, a lo cual el interesado replica que el hecho de que la madre haya presentado contra él una denuncia por violencia de género no limita sus derechos como padre ya que tal hecho no conlleva la automática restricción de información y contactos con los menores. Además –añadía- el Juzgado de Violencia sobre la Mujer no había emitido ninguna resolución ni provisional ni definitiva limitando el contacto con sus hijos o impidiéndole acceder a información sobre ellos.

A este respecto, en cuanto al empadronamiento se refiere, el interesado invocaba la nota informativa emitida por el Consejo de Empadronamiento, en su reunión de 11 de noviembre de 2010, en la que se establecen los criterios de gestión del padrón para los Ayuntamientos en el caso de menores de edad, no emancipados. Dicha nota informativa responde a una actuación realizada por el Defensor del Pueblo Español.

En consecuencia, al venir referida la queja al cumplimiento de una instrucción que emana de un órgano de la Administración Central del Estado, y afectar a la queja tramitada por aquella Institución, dimos traslado de la misma.

No obstante, y por guardar relación con el asunto, informamos a la Defensoría Estatal acerca de nuestras Recomendaciones elevadas a la Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación con el propósito de que elaborará un protocolo de actuación para que en los casos de cambio o traslado de centro escolar de un alumno o alumna permita corroborar a la Administración educativa que esta decisión, que constituye un ejercicio extraordinario de la patria potestad, cuenta con el consentimiento expreso de los progenitores que ostenten aquella al no haber sido privados de la misma por sentencia judicial. Además, dicha norma debería establecer las condiciones para que los progenitores que no tengan atribuida la guarda y custodia pero si la patria potestad puedan obtener información sobre el proceso escolar de sus hijos e hijas. Estas recomendaciones fueron aceptadas. **(Queja 12/5648)**

Por otro lado, los asuntos sobre litigios familiares que se desarrollan en provincias que no pertenecen a la Comunidad Autónoma de Andalucía han motivado, también, la remisión de los antecedentes del caso al Comisionado de las Cortes Generales. Son varias y de diversa índole las cuestiones suscitadas en este ámbito: Demoras en la tramitación de procedimientos judiciales donde se discute la guarda y custodia de los menores en Melilla **(queja 11/4610)** o disconformidad con el régimen de visitas establecido por decisión judicial a favor de los abuelos paternos **(queja 11/4859)**.

II. DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

Como hemos señalado, el 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 2.552 expedientes los que, por distintos motivos establecidos en la Ley, no han podido ser admitidos.

1. QUEJAS ANÓNIMAS.

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** en la **queja 12/509**, a través de denuncia anónima, se nos informaba de las supuestas presiones de un Concejal del Ayuntamiento de Almería al Jefe de la Policía Local para que le fuera anulada una sanción de tráfico. Ante la negativa del Jefe de la Policía Local, se indicaba que el mismo había pedido la excedencia en su puesto. Se trataba de acusaciones graves y presuntamente delictivas que determinaban que, sin perjuicio de que, dado el carácter anónimo de la queja, debíamos archivar el expediente, trasladáramos la información recibida a la Fiscalía a los efectos que fueran procedentes. La Fiscalía de Almería nos dio cuenta de que había acordado el archivo de las Diligencias de Investigación que se habían incoado en relación con los hechos objeto de este expediente de queja.

En **materia de educativa**, sólo ha propuesto durante el año 2012 la no admisión a trámite de un expediente de queja por no aportar la persona interesada datos relativos a su identidad que nos permitieran notificar las actuaciones de esta Defensoría en el asunto suscitado en dicho expediente, incumpliendo de este modo los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, reguladora de esta Institución (**Queja 12/6153**).

En materia de universidades la **queja 12/3549**, en la que se planteaba la disconformidad con el paro académico en la Universidad de Sevilla, no se ha podido admitir a trámite por no poder identificar a la persona promotora de la queja.

En **materia de Salud y Consumo** un único expediente (**queja 12/4481**) no fue admitida a trámite por este motivo, ya que si bien el interesado nos remite escrito exponiendo un problema con la empresa SEAT y la hoja de reclamación presentada, no podemos siquiera dirigirnos al afectado, al no haber facilitado dirección alguna.

La mayoría de las quejas que durante 2012 no han podido ser admitidas a trámite en el **Área de Menores** por no aportar las personas interesadas datos relativos a su identidad o domicilio que nos permitieran notificar las actuaciones de esta Defensoría, se referían a denuncias anónimas sobre la posible existencia de situación de riesgo de personas menores de edad.

En estos casos, no obstante, se acordó iniciar ante los organismos competentes las correspondientes actuaciones de oficio para la salvaguarda de los derechos de estos niños y niñas. Concretamente, damos traslados de estas denuncias a los Servicios Sociales de los Ayuntamientos donde residen las personas menores, a los efectos previstos en el artículo 18.5 de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor, según el cual cualquier persona o entidad y, en especial, las que por razón de su profesión o finalidad tengan noticia de la existencia de una situación de riesgo o desamparo de un menor, deberá ponerlo en conocimiento de cualquier autoridad, que inmediatamente lo comunicará a la Administración competente, Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal. A tales efectos,

consideramos las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales por el artículo 18.1 de la misma Ley, en lo referente a prevención y detección de situaciones de desprotección, así como para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en situaciones de riesgo.

Por otro lado, siempre que trasladamos la denuncia, insistimos en su carácter anónimo y recordamos el deber genérico de reserva y confidencialidad respecto de los datos personales, al tiempo que rogamos se eviten en lo posible intromisiones no necesarias en la intimidad personal y familiar de las personas afectadas en los procesos de investigación de los hechos (**quejas 12/191, queja 12/3233, queja 12/4783**).

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

En el **Área de Personal del Sector Público**, en **queja 12/2428**, la interesada manifestaba su disconformidad con el cese laboral que el Ayuntamiento de Sevilla ha dictado al tener baja por invalidez, por considerar que ésta es compatible con el trabajo que venía desempeñando.

La promotora de la **queja 12/3556** en representación de una Asociación de trabajadores laborales del Servicio Andaluz de Empleo, exponía la situación en la que se encontraban tras varios años de contrato habiéndose demostrado en los tribunales de Córdoba que dichos contratos se encuentran en fraude de ley y se consideran personal “indefinidos no fijos”.

La persona interesada de la **queja 12/5951** manifestaba su indignación e indefensión ante las contrataciones que se estaban realizando en la Universidad de Córdoba de familiares y allegados de altos cargos, sin que se estuvieran respetando las Bolsas de Empleo existentes.

En **Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** el reclamante de la **queja 12/1985** nos exponía que llevaba luchando durante años para que en su calle pusieran unas bandas sonoras, ya que la curva era tan peligrosa que con que sólo un coche cogiera la curva a 40 km se estrellaba justo en su puerta. Llevaban años sufriendo este problema y le daba mucho miedo salir a la puerta con sus hijos, nadie les ayudaba habían acudido a la Junta de Distrito, Ayuntamiento, Tráfico, etc. La queja se remitió por Internet por lo que, aprovechando que el reclamante debía ratificarse, se le formuló una ampliación de datos, para que nos remitiera fotocopia de las solicitudes o reclamaciones que, por los hechos que nos exponía, hubiera presentado ante el Ayuntamiento de Málaga y, en su caso, de la respuesta obtenida. Dado que no obtuvimos respuesta alguna, entendimos que no precisaba de nuestra intervención en el asunto planteado, por lo que procedimos a archivar su expediente de queja.

En la **queja 12/2065** el interesado nos manifestaba que el día 27 de Octubre de 2011 había recibido una notificación de sanción, por importe de 200 €, indicándole que el período de pago era hasta el día 18/11/2011. La pagó el día 2/11/2011 a través de un cajero automático, esperando que le cobrasen la mitad, por pagarla dentro de plazo, pero el pago fue de 200 €, sin descuento. Nos decía que le parecía muy injusto que por razones ajenas a él, por un error en una notificación, no se le aplicara la reducción oportuna, ya que pagó la sanción en el plazo que se le indicaba en el recibo. La queja se remitió por Internet por lo que era necesario la ratificación en firma del interesado. Procedimos al archivo del expediente al no obtener ninguna respuesta por parte del interesado. Ello, pese a que

siempre antes de archivar damos una “segunda oportunidad” es decir, reiteramos la necesidad de que nos aporten los datos.

Por el mismo motivo no se pudo admitir de la **queja 12/2121**, en la que nos exponía la posibilidad de modificar el actual PGOU de Loja, población de la que dependía administrativamente la localidad de Fuente Camacho.

En la **queja 12/4739**, el interesado, titular de una licencia de taxi en la ciudad de Sevilla, nos indicaba que debido a su enfermedad necesitaba tener a un trabajador a doble turno. Hasta ahora tenía un asalariado, pero cuando éste se marchó voluntariamente y había querido contratar a otro, el Instituto del Taxi le había manifestado que sólo era posible cuando el titular de la licencia estaba dado de baja. En su caso y debido a su enfermedad, sólo podía trabajar en el taxi hasta 6 horas, pero el médico ya no le permitía estar más tiempo de baja, con lo que no podía hacer frente a los pagos si sólo trabajaba ese periodo de tiempo. Se le formuló ampliación de datos para que se ratificara en firma y que nos enviara copia de los escritos que hubiera enviado al Instituto Municipal del Taxi y al Ayuntamiento de Sevilla y, en su caso, de la respuesta que hubiera recibido. Dado que no obtuvimos respuesta alguna por parte del interesado procedimos al archivo de la queja.

La interesada de la **queja 12/5937**, nos exponía que el 6 de Marzo de 2011, sufrieron en Algeciras uno de los mayores temporales de lluvia y granizo; dejando como consecuencia muchas viviendas destrozadas. Su marido y ella perdieron toda la planta baja de su vivienda y dos vehículos. Pero la cuestión no era que se inundaran por dicho temporal, sino que esto llevaba ocurriendo desde hacía 4 años, tenían vecinos que habían sufrido ya casi 10 veces lo mismo. Su urbanización no tenía las canalizaciones y desagües que debería. El Ayuntamiento no tenía recepcionada la urbanización porque no cumplía la normativa y, además, había una casa ilegal construida por donde debería de ir un vial y pasar la mayoría de las canalizaciones. El Ayuntamiento, según nos manifestaba la interesada, decía que hasta que esta vivienda no fuera demolida no podía hacer nada, pero el propietario de esta vivienda no paraba de presentar recursos para parar su demolición.

Para poder estudiar adecuadamente la queja planteada le indicamos que, además de ratificarse debía remitirnos copia de los escritos de reclamación que, ante el Ayuntamiento de Algeciras, hubiera presentado en torno a estos problemas y, en su caso, de la respuesta recibida. No recibimos respuesta alguna, por lo que fue archivado el expediente de queja.

De entre las quejas que en **materia de Cultura** se han tramitado en esta Institución y que no han sido admitidas a trámite por esta causa, merece destacar la **queja 12/3228** en la que una profesora de baile, contratada por un ayuntamiento de Jaén para impartir clases a un grupo de niñas, manifestaba que el ayuntamiento había suspendido sus clases a mitad de curso con el consiguiente perjuicio que esto causaba tanto a ella, que tenía firmado un contrato hasta fin de curso, como a las alumnas, que tenían pagado el curso completo. Tras solicitar a la interesada que nos aportara copia de las reclamaciones presentadas ante el ayuntamiento no se obtuvo ninguna respuesta, por lo que no se pudo admitir a trámite la queja.

De los expedientes de quejas que no han podido ser admitidos a trámite en **materia de Educación**, los más numerosos tienen su causa en la no cumplimentación por la persona interesada de los datos necesarios para su tramitación, conforme a las previsiones de nuestra Ley reguladora. Son aquellos supuestos en los que se solicitó a los reclamantes que se concretaran, aclararan o ampliaran algunos de los datos expuestos en los escritos, sin que tales antecedentes nos fueran remitidos, a pesar de que en ocasiones y

teniendo en cuenta la entidad de los asuntos que se plantean, esta petición se reitera en más de una ocasión.

Un aspecto a destacar es que un elevado porcentaje de estos expedientes fueron enviados por Internet sin que recibiéramos, tras haberlo solicitado expresamente, ni el escrito de ratificación ni la ampliación y concreción de los datos solicitados. En este sentido, y transcurrido ampliamente un tiempo prudencial sin volver a tener noticias de las personas interesadas, incluso en ocasiones, como señalamos, tras reiterar su envío, nos vimos en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones.

No obstante, y a pesar de no poder dar el trámite oportuno por las razones señaladas, el conocimiento por esta vía de algunos de los hechos denunciados ha permitido a la Defensoría su investigación a través de investigaciones de oficio. En otras ocasiones, el problema estaba ya siendo objeto de atención por cuanto se habían iniciado actuaciones en otros expedientes de quejas cuyas formalidades fueron convenientemente cumplimentadas.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, el grupo más numeroso de las quejas rechazadas por este motivo se refiere a dos aspectos: Por un lado disconformidad de los padres con la inadmisión de sus hijos en los centros docentes solicitados, incluidos los de Educación infantil; y por otro, existencia de presuntas irregularidades en dichos procesos, generalmente realizadas en los centros educativos donde existe una elevada demanda de plazas por la ciudadanía, superior a la oferta disponible. En el primero de los casos, es práctica general que en el mismo momento en que la familia tiene conocimiento de que sus hijos no han sido admitidos en los centros solicitados, utilizando medios telemáticos, dirijan una reclamación directamente a la Defensoría ante de formular las correspondientes reclamaciones.

También algunas de las denuncias están relacionadas con el estado de conservación de los centros escolares, competencia que corresponde a las Corporaciones locales (**Queja 12/5212**), pero este año -como consecuencia de la adversa coyuntura económica en la que nos encontramos- muchas de las pretensiones deducidas en estos expedientes de quejas se refieren a demoras en la construcción de centros escolares. Unos colegios cuya entrada en funcionamiento estaba ya comprometida (**Quejas 12/204, queja 12/2081 y queja 12/3062, entre otras**) y la demora en su ejecución origina el malestar de la comunidad educativa, especialmente cuando el alumnado se ve compelido a continuar en unas instalaciones provisionales, construidas ex proceso a la espera de la culminación del inmueble definitivo.

Destacamos también en este apartado los expedientes que ponen de relieve problemas de convivencia en los centros docentes, mayoritariamente en los institutos de Enseñanza secundaria. Varias han sido las denuncias de presunto acoso escolar entre iguales (**queja 12/1892 y queja 12/2791**), o aquellas otras en la que las personas reclamantes, por regla general familiares del alumno o alumna sancionado, expresaban su disconformidad con la sanción impuesta por el centro docente (**quejas 12/1369, queja 12/2191 y queja 12/2370**).

En lo referente a las quejas tramitadas en esta Institución en materia de universidades, que no han sido admitidas a trámite por no haber recibido respuesta a nuestras peticiones de subsanación de deficiencias o complemento de datos por quienes las promovían, hemos de destacar, por ser las más numerosas, aquellas quejas en las que se expresaba la disconformidad con el paro académico en la Universidad de Sevilla, como es el caso de las siguientes: **queja 12/2891, queja 12/2895 y queja 12/3069**.

En relación con esta causa de inadmisión, en **materia de Medio Ambiente** pueden ser citadas la **queja 12/3552**, la **queja 12/4567** o la **queja 12/5835**.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 12/1484**, la **queja 12/2667** y la **queja 12/4954** relativas a incidencias que plantan las personas interesadas con respeto a cursos de formación profesional y talleres de empleo.

En la queja 12/4573 el interesado que padece una minusvalía del 66% y se encontraba sin trabajo, nos exponía la difícil situación económica que estaba atravesando y denunciaba el incumplimiento por parte de muchas empresas con la contratación de personas con minusvalía.

En el expediente de **queja 12/60** la compareciente expone que a su madre, de origen ucraniano, le fue reconocida una discapacidad del 83%, pero solicitada PNC por discapacidad le fue notificada que no podrá percibirla hasta 2015. Al no aportar copia de la resolución y tampoco especifica el motivo de que la PNC quede diferida a 2015, cabría la posibilidad de que la madre no llevara residiendo en España el número de años suficiente para poder acceder a la pensión. Por ello, pedimos la ampliación de datos previamente, sin que la misma se haya cumplimentado.

En **materia de Administraciones Tributarias** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por no aportar los interesados la documentación solicitada en su día. De estas quejas merecen ser destacadas aquellas en las que las personas interesadas mostraban su disconformidad con el cobro de las tasas, toda vez que no se beneficiaban del servicio público que gravaban, como es el caso de la **queja 12/3374** y **queja 12/5586**, o aquellas en las que los reclamantes se quejaban de la subida desproporcionada de las tasas, como es el caso de la **queja 12/1568** y **queja 12/3262**.

Fueron inadmitidas en el **Área de Salud**, las quejas en las que no habían sido completados los datos o documentación solicitados a los interesados que se consideraban necesarios para su estudio, lo que imposibilitó la admisión a trámite y ulterior tramitación de las quejas.

Reseñar a modo ilustrativo, dada la variedad de asuntos que nos han sido trasladados, la atención pediátrica (**queja 11/2906**, **queja 11/5713**, **queja 12/1414** y **queja 12/2181**), o la atención especializada (**queja 12/501**, **queja 12/1486**, **queja 12/3161**, **queja 12/2119** y **queja 12/4472**).

En **Dependencia y Servicios Sociales** han sido escasas las quejas inadmitidas por no completarse los datos necesarios y requeridos a los interesados, hecho que ha imposibilitado su tramitación.

Podemos destacar respecto a la Ley de la Dependencia tanto de Discapacitados como de Mayores, los expedientes relacionados con los Servicios y Centros (**queja 11/5525**, **queja 12/1041**, **queja 12/4054**, **queja 12/3891** y **queja 12/4558**) o con el Programa Individual de Atención (**queja 11/5979**, **queja 12/2806** y **queja 12/3536**).

En **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa y en las que las personas reclamantes denunciaban problemas con las facturaciones eléctricas, como es el caso de la **queja 11/5870**, **queja 11/5942**, **queja 12/969** y **queja 12/1657**.

De las quejas recibidas en esta **Asesoría de Igualdad y Servicios Sociales**, como en años anteriores, el grupo más numeroso de quejas inadmitidas son las que se completan por parte de la persona interesada con los datos necesarios para su tramitación.

Debemos de señalar que gran parte de estos expedientes de queja tuvieron entrada mediante mensajes de correo electrónicos y así solicitado a las personas comparecientes que aclararan o ampliaran lo expuesto por ellos en sus escritos, no obtuvimos respuesta a nuestras peticiones, después de reiterarles, en más de una ocasión. Por lo que tuvimos que dar por finalizada nuestras actuaciones.

Es de destacar este año el crecimiento de las quejas referentes a materias de servicios sociales, de entre ellas la **queja 12/872** en la que el interesado decía ser un enfermo mental que vivía con una pensión no contributiva, con lo que le resultaba imposible vivir en sus circunstancias. No aportaba mucha más información, por lo que le solicitamos nos remitiera datos complementarios en varias ocasiones, sin tener respuesta por su parte.

En la **queja 12/3639** nos solicitaban ayuda ante su mala situación económica, diciéndonos la interesada que era madre soltera, que no tenía recursos de ningún tipo para poder levantar su casa, debía el agua, no pagaba la comunidad y los vecinos la querían echar dada su mala situación económica. Le pedimos una ampliación de datos, para saber si había acudido a los Servicios Sociales y si había solicitado el Salario Social, como una ayuda que pudiera mejora su situación. Esta información se la reiteramos en varias ocasiones sin recibir respuesta.

Referente a las quejas sobre políticas de género la **queja 12/186 y queja 12/2574** hacían referencia a familias monoparentales, en las que mujeres separadas con hijos a su cargo se encontraban sin empleo y sin posibilidad de pagar una vivienda, sin que en ninguna de ellas se nos aportara los datos necesarios, para valorar nuestra posible intervención en el asunto.

En este mismo apartado destacamos la **queja 12/1019** que recibimos a través de correo electrónico desde una asociación en la que la interesada se ponía en contacto con nosotros, para denunciar lo sucedido con el Punto Visible, como servicio municipal de la ciudad de Sevilla. Nos decía en su mensaje que este servicio se prestaba desde la sede de esta asociación pero, desde el 1 de enero de 2012, el Ayuntamiento, aludiendo recortes económicos, retiró su apoyo, que consideraba fundamental para trabajar por la igualdad social de las mujeres del colectivo.

Continuaba diciendo que el Punto Visible era un servicio de atención, información y asesoramiento psicológico y legal para lesbianas y mujeres bisexuales. No se promocionaba ni se exaltaba el lesbianismo aunque sí trabajaba por la visibilidad y el orgullo de las personas de este colectivo. Realizando talleres, uno de los cuales fue el de seducción lésbica que incluía temas como autoestimas, empoderamiento y habilidades sociales.

Se propuso solicitar a la interesada ampliación de datos para que se ratificara en la queja mediante firma y nos dijera si se había dirigido previamente al organismo competente, esto es el Ayuntamiento de Sevilla, para exponer reclamación o queja respecto de los hechos que nos trasladaba, en cuyo caso, debería aportarnos fotocopia del escrito formulado, así como de la respuesta que hubieran podido darle. A este expediente de queja le sucedieron bastantes mensajes más que quedaron recogidos como expedientes de quejas repetidas.

En lo referente a las quejas tramitadas en materia de Información y Atención ciudadana se han recibidos varias reclamaciones referentes a falta de información o

disconformidad con administraciones por el mal uso o funcionamiento de las líneas telefónicas, como es el caso de la **queja 12/3688** donde el interesado nos exponía su imposibilidad de contactar con dos teléfonos de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medioambiente durante una semana, cuando necesitaba de la misma urgentemente una información.

Un año más, en el **Área de Menores**, el mayor número de quejas que no han podido ser admitidas a trámite durante 2012 tiene su origen en la falta de aportación por las personas interesadas de los datos necesarios para poder iniciar una investigación conforme a las previsiones contenidas en nuestra Ley reguladora. En todos y cada uno de los expedientes en cuestión se ha solicitado expresamente que se concretaran, aclararan o ampliaran algunos de los datos expuestos en los escritos, sin que tales antecedentes nos fueran remitidos. Un gran número de estos expedientes fueron enviados por Internet sin que recibiéramos, tras haberlo solicitado expresamente, ni el escrito de ratificación ni la ampliación y concreción solicitados. En este sentido, y transcurrido ampliamente un tiempo prudencial sin volver a tener noticias de las personas interesadas, incluso en ocasiones tras reiterar su envío más de una vez, nos vimos en la obligación de dar por concluidas nuestras actuaciones.

Nuevamente la litigiosidad en el seno de la familia ha sido la materia predominante en estos expedientes. Asistimos, entre otros asuntos, a denuncias de demora en la tramitación de los procedimientos judiciales de separación o divorcio (**quejas 12/2511 y queja 12/318**); disconformidad con sentencias judiciales sobre la atribución de la guarda y custodia y régimen de visitas o con el incumplimiento de uno de los progenitores de aquellas (**queja 12/2006**); o casos de menores que muestran su rechazo a cumplir con el régimen de guarda y custodia establecido por el Juzgado (**queja 12/4293 y queja 12/4213**).

3. DUPLICIDAD.

En el **Área de Personal del Sector Público** señalamos la **queja 12/930** en la que la interesada denunciaba la no renovación de su contrato como titulada de grado medio, para el seguimiento y control de las obras del AEPSA, en la Diputación Provincial de Málaga que ya fue admitida por silencio administrativo en el expediente de queja 11/6064 y de cuya resolución definitiva le enviamos comunicación con fecha 20 de febrero de 2012.

También hacemos referencia a la **queja 12/2402** en la que el interesado manifestaba su desacuerdo con la limitación de edad para acceso al Cuerpo de Policía Local.

El **Área de Educación**, en materia de enseñanzas no universitaria, ha rechazado la admisión a trámite de algunos expedientes de quejas por tratar cuestiones que ya han sido objeto de investigación en otros expedientes, principalmente referentes a la normativa reguladora de los procesos de escolarización del alumnado (**queja 12/982**).

En **materia de Medio Ambiente** esta Institución no ha admitido a trámite la **queja 12/268** ya que el asunto había sido planteado previamente ante la Defensoría del Pueblo Estatal.

En la **materia de Servicios Sociales y Dependencia** varias han sido las quejas que fueron inadmitidas al encontrarse ya en trámite otro expediente del mismo interesado

por los mismo hechos, así la **queja 12/1864, queja 12/5578, queja 12/5646 y queja 12/5919.**

Mención aparte merece la **queja 12/6618** donde la interesada nos traslada su preocupación sobre la falta de impulso de las valoraciones de dependencia, así como de dispensación de las prestaciones asociadas a dicho reconocimiento. En este caso la inadmisión es debida a su acumulación a la **queja 12/5544** incoada de oficio, dado su carácter globalizado del asunto.

En el **Área de Políticas de Igualdad, Exclusión Social y Servicios Sociales, e Información y Atención Ciudadana** no se admitió a trámite la **queja 12/2752** en que tuvo lugar la entrada de un documento del Ayuntamiento de Badalatsa, por el que nos enviaba un informe social correspondiente a una persona en situación de vulnerabilidad, cuando no de exclusión. Efectuada consulta a la base de datos de quejas, comprobamos que el informe recibido desde el Ayuntamiento citado al parecer ninguna asesoría de esta Institución lo había solicitado. Efectuadas las correspondientes gestiones telefónicas por la Oficina de Información ante los servicios sociales comunitarios de la citada administración municipal, se nos dijo que se trataba de un informe solicitado por el Defensor del Pueblo Estatal y que por error había sido enviado a esta oficina. Por lo cual, el último escrito del interesado que se había dado de alta como queja nueva relativo a su solicitud de ayuda ante su precariedad económica y social, estaba siendo objeto de investigación por la Institución Estatal, por todo lo cual, procedimos al cierre de este expediente de queja por duplicidad con el Defensor del Pueblo Estatal.

Por esta razón, **en el Área de Menores**, no han sido admitidos a trámite varios expedientes de queja ya que los asuntos suscitados venían siendo abordados por la Institución a instancias de otras personas, y como consecuencia de ello iniciado las actuaciones oportunas ante los correspondientes organismos administrativos.

Las más numerosas se refieren a la interpretación que venían realizando las Delegaciones Provinciales de la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, de la normativa reguladora del Registro de Parejas de Hecho pues, a criterio de los reclamantes, aquella perjudica de forma injusta a las personas de nacionalidad extranjera y limita derechos reconocidos en la legislación. En efecto, la Instrucción de la Dirección General de Infancia y Familias, de fecha 24 de Enero de 2012, relativa a las solicitudes de inscripción en el Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Andalucía, señalaba que en el supuesto de que uno de los miembros que solicitase la inscripción fuese de nacionalidad extranjera debía acreditar no sólo su identidad sino también que se encontraba en España con visado o autorización de residencia, requisito sin el cual no podría acceder al Registro de Parejas de Hecho.

A este respecto, damos cuenta de nuestra actuación de oficio sobre esta problemática que culminó con una Resolución instando a la elaboración con carácter urgente de una nueva instrucción que deje sin efecto la de Enero de 2012, a fin de evitar las interpretaciones erróneas que se venían produciendo, que afectaban de manera particular a personas extranjeras solicitantes de dicha inscripción y, además que se revisaran de oficio los expedientes que se hubiese denegado al amparo de la normativa citada. (**Quejas 12/2686, queja 12/2876 y queja 12/3686**).

4. NO IRREGULARIDAD

En el **Área de Personal del Sector Público**, por esta causa no se ha admitido la **queja 12/243** en la que la interesada se mostraba disconforme con la oferta de empleo público docente para 2012, al considerar que su celebración afectaría al colectivo de docentes andaluces, habida cuenta del efecto llamada que nuestra convocatoria pudiera producir en el resto de comunidades autónomas. Asimismo expresaba que la modificación de los temarios y el escaso tiempo de que disponían para su preparación le impedían alcanzar la preparación exigida para la superación del proceso selectivo.

La interesada de la **queja 12/850** exponía su desacuerdo con el hecho de que se le hubiese denegado su solicitud de jubilación anticipada a los 60 años al no reunir los requisitos de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo.

En la **queja 12/2950** la interesada nos trasladaba su disconformidad con la modificación introducida por el Decreto 311/2012 de 26 de Junio, por cuanto al criterio de ordenación de las bolsas de interinos de personal docente, pasando a primar el tiempo de servicio frente a la nota obtenida en el proceso selectivo.

La interesada de la **queja 12/4269** denunciaba el impago de la ayuda por estudios para su hijo que le había sido concedida en Marzo de 2012.

La persona promotora del expediente de **queja 12/5624** consideraba que existía discriminación en la reducción de jornada por cuidado de hijo o familiar entre funcionarios y personal laboral. Se le informó de que la reducción de jornada del personal funcionario se regula en el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (EBEP), y la del personal laboral, habrá que estar a lo que disponga el Estatuto de los Trabajadores (ET).

La interesada de la **queja 12/6264** nos consultaba sobre si el Ayuntamiento para el que presta sus servicios podía tramitar la jubilación por cumplimiento de la edad (65 años), encontrándose en situación de baja por accidente laboral.

En el **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** el reclamante de la **queja 12/1559** nos exponía que en la ciudad de Sevilla, en numerosas vías, las personas con diversidad funcional encontraban dificultades insalvables para poder realizar sus desplazamientos diarios de manera autónoma, al mismo tiempo que en demasiadas ocasiones, los desplazamientos sólo podían realizarse a cambio de poner en riesgo su integridad física debido a las permanentes situaciones de inseguridad vial existentes en las aceras y viarios hispalenses. Nos manifestaba que Sevilla está adherida desde el año 2009 a la Convención de la ONU de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Actualmente existen diferentes normativas que regulan las condiciones básicas de Accesibilidad Universal en los espacios públicos que son de obligado cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Sevilla.

Ante esta situación, diversas entidades habían mantenido reuniones con diferentes representantes del Ayuntamiento de Sevilla para solicitar medidas destinadas a mejorar las graves situaciones vividas por las personas con diversidad funcional. En dichas reuniones habían solicitado el cumplimiento de la normativa existente en todas las iniciativas municipales con incidencia directa y transformadora del espacio físico, tanto en las que requirieran de obras como en las que requirieran de otro tipo de iniciativa por parte del Ayuntamiento tales como el control de los veladores en los itinerarios peatonales accesibles, así como en las medidas adoptadas para mejorar la obligada convivencia de los viandantes con los vehículos existentes en el espacio público: bicicletas, motocicletas y automóviles. En este sentido las entidades habían solicitado la adopción de las siguientes medidas por parte de la Delegación de Seguridad y Movilidad:

1. Alternativas dirigidas a mejorar la grave situación de los viandantes y muy especialmente la de las personas con diversidad funcional en espacios del casco histórico en los que los itinerarios peatonales son inexistentes y en los que es necesario que el Ayuntamiento señalice definitivamente la prioridad peatonal junto a limitaciones de velocidad máxima de 20 km/h-30 km/h según viarios.

2. La elaboración de una nueva normativa de Peatones y Ciclistas que prohíba la circulación de las bicicletas por las aceras (con la excepción de determinados menores de edad) y que regule de manera clara las normas de coexistencia de peatones y ciclistas en determinadas zonas peatonales. Siendo necesario que desde el Consistorio se haga cumplir de manera clara la prioridad peatonal, algo que no sucede en la actualidad.

Indicamos al interesado que la problemática que subyacía en su queja, tenía que ver directamente con la actuación de oficio de la **queja 11/5081** que, acerca del deterioro del espacio peatonal, por diversas razones, se observa en la mayoría de las poblaciones de Andalucía y sobre la que esta Institución está pendiente de realizar una valoración global de las respuestas recibidas.

En la **queja 12/1704**, el interesado nos exponía que el Ayuntamiento no aceptaba darle certificado de empadronamiento en una vivienda por cuanto el reclamante no aportaba licencia de primera ocupación. Dicha licencia no se otorgaba porque la vivienda no se encoba terminada y su entrega no estaba prevista hasta el tercer trimestre de 2012. De esa forma, el problema que planteaba el interesado era que el próximo curso escolar no podría escolarizar a sus hijas en su futura residencia al no poder aportar a la solicitud de escolarización dicho certificado de empadronamiento. Lo cierto es que, analizada la cuestión, no cabía advertir irregularidad alguna por parte de la Administración, por cuanto ni cabe conceder licencia de primera ocupación a una vivienda no concluida, ni dar un certificado de empadronamiento en ella por cuanto era obvio que, por el momento, no constituía su domicilio habitual.

El interesado de la **queja 12/4810**, nos decía que le fue concedida una subvención de 1.400 € para la adecuación funcional básica de su vivienda, cantidad que le fue abonada con fecha de 6 de Octubre de 2010. Sin embargo, ante la falta de presentación por su parte de los documentos justificativos del empleo de la subvención en la obra para la que se le concedió, desde la entonces Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda de Cádiz, le requirieron el 18 de Julio de 2011 para que presentara, en el plazo de 20 días, tales documentos, concretamente la factura completa y detallada acreditativa de la ejecución de los trabajos. Ante tal requerimiento, presentó una factura para justificar la subvención y, observadas ciertas deficiencias en la misma, con fecha 12 de Septiembre de 2011 se inició procedimiento de reintegro de la subvención, que dio lugar a que, finalmente, se le requiriera la devolución de la subvención, con los correspondientes intereses, mediante un acto que ya es firme en vía administrativa.

Tras analizar detenidamente cuanto nos expresaba del asunto que nos planteaba no se derivaba una actuación administrativa que fuera contraria al ordenamiento jurídico o que no respetara los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública en su actividad. En este sentido, le indicamos que, según se regulaba en la normativa esta ayuda, la obra para la que se pedía la subvención únicamente podría ejecutarse una vez concedida dicha subvención –no antes-. A este respecto, el artículo 7.2 de la Orden de 16 de Junio de 2005, por la que se establecían las bases reguladoras para la concesión de la subvención para la adecuación funcional básica de viviendas como medida de apoyo a las familias andaluzas, señalaba que, en caso de concesión de la subvención, la resolución contendría el plazo para ejecutar las obras a las

que se destina, que no podría ser superior a cinco meses desde la notificación, así como el plazo y forma de justificación de la ayuda.

Asimismo, el artículo 8.2 de esta misma Orden señalaba que, en el término de quince días desde la finalización de las obras, y en el plazo máximo de seis meses desde el abono efectivo de la subvención, la persona beneficiaria de la subvención debía presentar ante la Delegación Provincial correspondiente la factura completa y detallada acreditativa de la efectiva ejecución de los trabajos, a los efectos de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos recibidos. Adicionalmente, se añadía que, a efectos del control de la concurrencia de subvenciones los originales de dichas facturas serían selladas y conformadas por el Servicio correspondiente de la Delegación Provincial.

Por lo tanto, una vez estudiada la queja no pudimos admitirla a trámite, al considerar que no reunía los requisitos que exige la Ley aunque sugerimos al interesado que valorara la conveniencia de solicitar el fraccionamiento o el aplazamiento del pago, siempre que cumpliera los requisitos legales para ello y se encontrara dentro del plazo establecido en la normativa, en cuyo caso debía dirigirse a la Gerencia Provincial en Cádiz de la Agencia Tributaria de Andalucía.

En la **queja 12/5522**, la reclamante nos exponía que habiendo realizado los pasos para solicitar los servicios que proporcionaba el Ayuntamiento de Sevilla de préstamo de bicicleta, SEVICI, observó que no disponía de otro medio para realizar el pago que a través de la misma página web, facilitando los datos bancarios de una tarjeta de crédito. Por consiguiente, habiéndose puesto en contacto con el servicio telefónico que se facilitaba en la página para informar, planteó la posibilidad de realizar el pago por otro medio, como por ejemplo, domiciliación bancaria, o directamente en el banco que señalara al efecto, ya que consideraba que la existencia de ese único medio de pago limitaba su derecho como ciudadana.

Nos manifestaba que con esta limitación de disponer de una tarjeta de crédito y facilitar los datos de la misma a través de una página web, no se estaba facilitando el ejercicio del derecho de uso de ese servicio público, era discriminatorio con las personas que no disponían de ello o no querían facilitar datos bancarios por Internet y consideraba que debía de haber otros medios alternativos para realizar el pago.

La queja no resultó admisible a trámite por cuanto la interesada había formulado reclamación en la misma fecha al Ayuntamiento, razón por la que, por el momento, no se apreciaba retraso en la respuesta municipal que justificara nuestra intervención.

El reclamante de la **queja 12/7008** nos exponía que había abonado al Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) una sanción de tráfico dentro del plazo, con el 50% de descuento. Sin embargo, posteriormente le había llegado notificación para que procediera a su pago. Había presentado escrito aclaratorio de la cuestión al Ayuntamiento con la misma fecha de la queja, razón por la que por el momento no podíamos apreciar retraso por parte municipal en la respuesta que procediera por la queja no resultó admisible a trámite.

De entre las quejas que se han tramitado en 2012 en **materia de Cultura** no se han admitido a trámite como consecuencia de la inexistencia de indicio de irregularidad en el comportamiento de la Administración, pueden ser citadas la **queja 11/5924** y **queja 11/6194**, en la que las personas promotoras de las quejas exponían su total disconformidad con la regulación de los detectores de metales contenida en el proyecto de Reglamento de

Patrimonio Histórico, en fase de alegaciones en esos momentos, señalando que dicha regulación imposibilitaría de facto el desarrollo de su afición a los detectoaficionados.

A la vista de lo manifestado por los reclamantes nos dirigimos a ellos indicándoles que al tratarse meramente de un proyecto normativo, las posibles afecciones a sus derechos aún no se habían concretado y podrían no concretarse si el texto elaborado fuese modificado antes de su aprobación.

Por tanto, les sugerimos que lo procedente sería que hicieran valer sus argumentaciones ante la Administración responsable de la elaboración del texto normativo, formulando las pertinentes alegaciones en defensa de sus pretensiones.

Las cuestiones suscitadas en algunas quejas en **materia educativa** que no pudieron ser admitidas a trámite por no apreciar la existencia de irregularidad administrativa, han sido de temática muy variada. Como en años anteriores, destacan aquellas en las que las personas interesadas expresan su disconformidad con la normativa reguladora de los procesos de escolarización en los centros docentes sostenidos con fondos públicos; con la denegación de plaza escolar para su hijo o hija en alguno de estos centros; o también con la resolución de la Administración educativa que rechaza sus reclamaciones y recursos, por entender que no se han valorado correctamente las circunstancias personales y familiares alegadas.

Respecto de la normativa sobre escolarización, continuamos recibiendo denuncias de ciudadanos y ciudadanas que consideran discriminatorio que uno de los requisitos para obtener una plaza cuando la demanda supera a la oferta sea la renta de la unidad familiar. De este modo, informamos a la persona reclamante que es la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la que establece como criterios prioritarios, precisamente para garantizar el derecho a la libre elección de centro, las rentas anuales de la unidad familiar, la proximidad del domicilio y la existencia de hermanos matriculados en el Centro, entre otros criterios preferentes, cuando no existan plazas suficientes. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 115/1987, de 29 de Abril y la Orden de 26 de enero de 1993 establecieron en su día los mismos criterios prioritarios ya mencionados, los cuales se siguen manteniendo en las normas que al efecto se han dictado con posterioridad, y que están actualmente vigentes, es decir, el Decreto 40/2011, de 22 de febrero y la Orden de 14 de febrero de 2012. Además, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 77/85, de 27 de Junio, ha tenido ocasión de pronunciarse en el sentido de considerar perfectamente válido, jurídicamente, establecer criterios de actuación en el procedimiento de admisión de alumnos en los Centros de Enseñanza. **(Queja 12/2438).**

De igual modo, asistimos este año a un significativo número de quejas que expresan la disconformidad de las familias con la cuantía de las bonificaciones para los precios públicos por las enseñanzas en los centros o escuelas de Educación infantil, sobre todo porque la normativa reguladora de estos servicios educativos toma en consideración la situación económica familiar de dos años anteriores a la fecha de la solicitud, dándose la circunstancia de que, por la adversa situación económica actual, la capacidad económica de muchas familias este año es bastante menor que la alcanzada en ejercicios anteriores. **(Queja 12/1806, queja12/2383, queja 12/2790 y queja 12/5515, entre otras).**

En situaciones de profunda y grave crisis económica como la que padecemos, se pone de manifiesto con mayor evidencia la necesidad de adoptar las medidas que sean necesarias para paliar los indeseables efectos que, en determinadas ocasiones, pueden derivarse de una concreta regulación, ya sea porque en su origen sea deficiente o inadecuada, o porque el simple devenir del tiempo la demuestre ineficaz e injusta en las cambiantes y concretas situaciones en las que ha de ser aplicada. Y esto es, precisamente,

lo que viene ocurriendo con las normas que regulan el cálculo de las cuotas a satisfacer correspondientes a los precios públicos por los servicios prestados en las Escuelas y Centros de Educación Infantil, sí como las bonificaciones de aplicación.

En este contexto, y a pesar de que la Administración ha aplicado correctamente la normativa en vigor para determinar la cuota del precio público a abonar por los servicios señalados, sin que, por tanto quepa inferir irregularidad en su actuación, esta Institución ha acordado formular a la Consejería de Educación una Sugerencia para que se modifique el Decreto 149/2009, de 12 de Mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil, así como su Orden de desarrollo, a fin de que sea viable que las familias que han visto sus economías sustancialmente alteradas puedan acreditar -en el momento en el que sea preciso- los ingresos de la unidad familiar a efectos del cálculo de las cuotas correspondientes a los precios públicos que han de satisfacer por los servicios que se prestan en la Escuelas de Educación Infantil y Centros de Convenio, así como las bonificaciones que le sean de aplicación. (**Queja 12/6404**).

Por otro lado, la normativa que regula el acceso a los ciclos de las enseñanzas de Formación Profesional ha sido también cuestionada, especialmente los preceptos que establecen la preferencia para obtener plaza a las personas que tengan mejor expediente académico cuando la oferta es inferior a la demanda. No obstante, en estos casos, no cabe inferir una actuación irregular de la Administración ya que es absolutamente necesario recurrir a determinados parámetros con los que poder determinar un orden de preferencia en la adjudicación de las plazas disponibles, resultando que el primero de esos parámetros, el más objetivo, es el de la nota del expediente académico del solicitante. De este modo, en el artículo 47.2 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de Julio, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo, se hace referencia a que las Administraciones educativas establecerán los criterios para regular el orden de prelación del alumnado, teniéndose en cuenta el expediente académico del mismo. (**Queja 12/5047 y queja 12/5519**).

De entre las quejas que se han tramitado en 2012 en materia de universidades que no se han admitido a trámite como consecuencia de la inexistencia de indicio de irregularidad en el comportamiento de la Administración, pueden ser citadas la **queja 12/3132** y la **queja 12/4041**, en la que las personas promotoras de las quejas mostraban su disconformidad con los criterios de cálculo de la nota media de su expediente académico universitario, aplicada en el proceso de acceso a estudios de Grado.

También se han sido varias quejas las quejas recibidas en esta Institución en las que se denunciaba la negativa de la Universidad de Sevilla a acceder a las salas de estudio a aquellas personas que no pertenecían a la misma, como es el caso de la **queja 12/217** y **queja 12/5927**.

En materia de Medio Ambiente en relación con la no admisibilidad a trámite como consecuencia de la inexistencia de indicio de irregularidad en la actuación de la Administración competente, pueden ser citadas la **queja 12/2088**, la **queja 12/2089**, la **queja 12/2093** y la **queja 12/2095**, en las que los hechos planteados, sobre prohibición de practicar la cetrería mediante híbridos, no parecían justificar nuestra intervención.

En lo referente a **temas de justicia** se han de destacar varias quejas como la **queja 12/2565**, en la que la interesada exponía que encargó un asunto laboral a un abogado que no sólo lo llevó mal sino que igualmente de mal había planteado el recurso de suplicación, y, además, había desaparecido, por lo que se proponía presentar una queja colegial ante el Colegio de Abogados de Málaga, al que al parecer pertenecía; y así -

decíamos- tenía que hacer, aunque decidimos pedirle una ampliación de datos que nos sirviera bien para cerrar la queja o para admitirla.

De la documentación que nos envió se desprendía que la queja colegial, perfectamente redactada, la presentó el pasado 3 de Mayo, por lo que no había transcurrido tiempo suficiente como para considerar que no había sido adecuadamente tramitada por la corporación colegial malagueña, cuestión que sería la que permitiera nuestra intervención. Debimos, pues, cerrar la queja emplazando a la interesada para que se volviese a dirigir a nosotros en caso de que se demorase la respuesta colegial.

La confusa exposición del interesado que, mediante correo electrónico que debía ratificar, decía que se le habían nombrado ya varios abogados de oficio, y que el último había “provocado” que la Comisión “le pidiera documentación para revocarle el reconocimiento del derecho que en su día le concedió”, nos impelió a solicitar del mismo, en la **queja 12/754**, una ampliación de datos.

Del estudio de la documentación que nos envió se desprendía que el problema no tenía que ver con sus abogados -aunque también- sino con el hecho de que el abogado de la parte contraria había solicitado de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Cádiz, que le había concedido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, que revocase su primitiva resolución por entender que el interesado tenía bienes suficientes para poder litigar mediante abogado de libre designación, y para demostrarlo señalaba bienes que había heredado, fincas, coches y caballos que el interesado poseía (o decía el otro que poseía).

Se daba la circunstancia de que el abogado que quería provocar la revocación era familiar de los contrarios en el pleito que el interesado pretendía iniciar, y argumentaba que si lo hacía era para evitar tener que pagar las costas judiciales que tendría que abonar si lo perdía, ya que tendrían que ser unas siete personas los demandados.

Como puede verse, el asunto de fondo era muy complejo, pero igualmente jurídico-privado, por lo que poco pudimos nosotros hacer, ya que desde el punto de vista de la actividad de la Comisión su actuación no era susceptible de ser calificada como irregular: se le había puesto de manifiesto una posible infracción del derecho a la asistencia jurídica gratuita, lo estaba comprobando, se lo había comunicado al interesado, le había pedido que aportase pruebas de que era pobre, y estaba aún pendiente de que se dictase la oportuna resolución: si confirmaban la primitiva, se acabó el problema; si no, el interesado se vería privado de su derecho no a litigar sino a hacerlo gratuitamente.

El compareciente en la **queja 12/1787** pedía ayuda para esclarecer si su hijo estaba vivo o muerto. Se trataba de un supuesto caso de “niños robados”. Pero resultaba que el interesado formuló denuncia ante la Fiscalía de Córdoba, que, según la documentación que nos remitía, había efectuado una completísima investigación que había dado lugar a que se pronunciase en el sentido de no decidir no formular denuncia ante la autoridad judicial, pues llegaban a la conclusión de que no había elementos que permitiesen pensar que no se tratara de un fallecimiento (el del hijo recién nacido) indubitado, sin ocultamiento alguno: el niño nació en un hospital público tan conocido como es el Reina Sofía de Córdoba, con intervención de todo un equipo médico, enfermeras, etc., que tendría, todo él, que haberse puesto de acuerdo para robar al niño y venderlo a su postor.

También hay que recalcar que el detonante de la duda de nuestro remitente fue que dieciocho años después, al exhumar los restos, en el ataúd no los había, lo que, según la Fiscalía, “es compatible con la inexistencia de restos orgánicos visibles en ese momento, como nos indicó el Sr. Médico Forense”. En cualquier caso, el interesado podía formular

denuncia ante el Juzgado de Instrucción, como se le decía expresamente en el Decreto de la Fiscalía, que sólo denegaba la posibilidad de hacerlo ella.

Obviamente, las posibilidades de que avanzase la denuncia eran escasas a la vista de lo anterior, pero nada impedía al interesado intentarlo, sin que nosotros pudiésemos hacer otra cosa que tratar de aclararle conceptos e indicarle posibles vías.

En asuntos de prisiones, entre varias, destacaríamos la **queja 12/1143** en la que se nos exponía que el interesado fue condenado por varias estafas a clientes de una Caja de Ahorros, de la que era empleado, a un total de 47 meses de prisión, cuyo inicio de cumplimiento era muy reciente (23-01-2012) por lo que no cumplía la $\frac{1}{4}$ parte hasta el 26-01-2013. Solicitó indulto en Agosto de 2011 y todavía no sabía nada sobre el mismo.

Nos pusimos en contacto con el Servicio de Indultos del Ministerio de Justicia y nos informaron que en Noviembre de 2011 habían solicitado a Granada los informes preceptivos (Tribunal Sentenciador, Fiscalía y Prisión). Todavía, nos decían, tardaría el expediente, de lo cual informamos al interesado.

Respecto de la **queja 12/2131**, tras mantener contacto telefónico con el Director del Centro Penitenciario en el que se encontraba el interesado, supimos que éste solicitó un informe a su médico, y se lo proporcionó, extenso, y en él comentaba los dos aspectos fundamentales de su personalidad: estaba en tratamiento psiquiátrico por su trastorno disocial y su adicción a benzodiazepinas y no necesitaba ningún suplemento alimenticio ni vitamínico (1 litro de leche extra y la pastilla de la anemia, como él pedía). Por lo tanto, sin prescripción médica no podían proporcionarle ni una ni otra, por lo que se le orientó.

En la **queja 12/3394**, tras recibir la carta del interesado, en la que se quejaba de pasar muchas horas en su celda por aplicación del artículo 75.2, a petición suya, nos pusimos en contacto con la dirección del centro para conocer mejor su situación.

Nos dijeron que se encontraba en el módulo 1 porque, según el interesado, temía el contacto con otros internos. Nos aconsejaron que solicitase cambio a los módulos 3 ó 4, en los que podría hacer una vida más normal y participar en diversas actividades. Hablaría con él algún técnico para conocer mejor sus planteamientos. De todo ello se informó al interesado.

El interesado, con nacionalidad de Grecia, exponía en la **queja 12/4295** la situación en la que se encontraba condenado a prisión en España, llevando ya cuatro años y cuatro meses, siendo su pretensión ser trasladado a su país para cumplir allí el resto de la condena impuesta. A tal efecto, debía efectuarse la solicitud de traslado a la luz de lo dispuesto en el correspondiente "Convenio sobre traslado de personas condenadas, firmado en Estrasburgo el 21-03-1983", en vigor para España el 1/07/1985, publicado en el BOE de 10 de Junio de 1985.

Al respecto, le informamos que, como primer paso, había de comprobar que se cumplieran las condiciones previstas para que se aprobase dicho traslado, siendo las fundamentales que la sentencia fuese firme y no existiesen otros procesos pendientes; que el condenado diese su consentimiento; que la duración de la pena pendiente de cumplimiento, en el momento de presentación de la solicitud, fuera superior a seis meses; que los actos u omisiones que hubiesen dado lugar a la condena deberían constituir una infracción penal con arreglo a la ley del Estado de cumplimiento o la constituyeran si se cometieran en su territorio; y que ambos Estados estuviesen de acuerdo en el mismo.

La solicitud se podía efectuar o bien en el Estado de condena o en el de cumplimiento (es decir, en España o en Grecia), e incluso se podía presentar en ambos.

El organismo competente al respecto para el traslado en España era la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional, del Ministerio de Justicia, proporcionándole al interesado la dirección y teléfonos

Le indicamos que en caso de que ya hubiera dado estos pasos y que el problema fuera que no había tenido noticia al respecto, podía volver a dirigirse a nosotros, para cualquier información u orientación complementaria que nos quisiera recabar.

En temas relacionados con inmigración también nos encontramos con una extensa variedad, pudiendo citar la **queja 12/2524**. En ella, al interesado le iniciaron orden de expulsión en Granada al tener la residencia caducada. También nos hablaba de la posibilidad de casarse con su novia de nacionalidad española con la que llevaba 4 años pero que la policía se lo impedía.

Contactamos con el interesado para aclarar algunas dudas sobre lo expuesto. Éste nos manifestó que tenía una orden de expulsión y una multa de 500 euros, y le explicamos que no era así, que el procedimiento sancionador con posibilidad de acabar en una expulsión concluyó con una multa de 500 euros.

Por otro lado, según éste no podía casarse o hacerse pareja de hecho porque según le asesoraba el abogado de oficio tendría que haberlo llevado a cabo antes. Le recomendamos que si era su intención, se hiciera pareja de hecho o se casase lo antes posible y que si tenía dificultades para ello o para el trámite posterior en la oficina de extranjeros que nos volviera a escribir.

En su escrito el interesado en la **queja 12/1668** nos daba traslado de la difícil situación por la que estaba atravesando, al habersele extinguido la autorización de trabajo y residencia por cuenta ajena de la que era titular, trabajando en la actualidad con un negocio por cuenta propia.

Pues bien, atendiendo a los datos que nos facilitaba y a la normativa vigente, le informamos que para poder trabajar por cuenta propia tendría que haber tramitado la autorización correspondiente para ello.

Tanto en la **queja 12/2114** como en la **queja 12/2294**, el interesado, abogado, nos daba traslado de la situación por la que estaban atravesando sus clientes tras habersele denegado la autorización de residencia inicial por antecedentes penales. Desde esta Institución se tenía constancia del dato positivo sobre la revocación de la expulsión que recaía sobre ambos, al haberse desde aquí realizado las gestiones oportunas al respecto.

Pues bien, atendiendo a los datos que se nos facilitaba y a la normativa vigente, le informamos que el artículo 31.5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, establecía como requisito para la autorización de residencia, carecer de antecedentes penales en España. Por ello, a pesar de suponer toda una contradicción su arraigo al país en relación a los vínculos familiares con nacionales españoles, la revocación de la orden de expulsión, y la denegación de su autorización de residencia sus clientes deberían, para poder salvar este escollo, llevar a cabo, antes de nada, la cancelación de sus antecedentes penales.

La hija de quien se dirigía a nosotros en la **queja 12/3098** perdió la residencia al estar más de 6 meses fuera de España. A pesar de estar ella casada con español su residencia era por el régimen general de larga duración. Se contactó con la interesada y se

le explicó que a pesar de lo injusto que pareciera no podíamos pedir que se hiciera algo distinto a lo que marcaba la ley. Por otro lado estudiamos las opciones que existían para que volviera a regularizarse: Así, residencia como menor por llevar dos años, no era factible ya que estuvo 8 meses fuera y eso se consideraría como residencia con permanencia no continuada en España. Y como familiar de comunitario, debería cambiar ella la residencia por una de familiar de comunitario y solicitar la de su hija. Aunque nunca lo había pensado para ella, pues ya contaba con residencia antes de casarse, se plantearía cambiar su tarjeta pensando en su hija.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 12/3783** en la que la interesada manifestaba su disconformidad con la Oficina del Servicio Público de Empleo Estatal –SEPE- en relación con reclamación de prestaciones de desempleo. En su escrito la promotora de la queja nos acreditaba que la Administración de Empleo reconocía su error –un cruce de datos erróneo entre la Oficinas de Prestaciones y la Subdirección Provincial-, ya que le contestaban que habían adoptado las medidas pertinentes en orden a la rectificación del mismo.

El interesado de la **queja 12/3885** manifestaba su disconformidad con la regulación de la prestación por desempleo y con la grave situación de paro casi generalizado en ciertos sectores de la población en edad de trabajar, manifestando sus opiniones y consideraciones al respecto.

En la **queja 12/2267** la interesada, con discapacidad del 67% y PNC reconocida desde 1995, ha recibido reclamación de la TSGSS en la que le reclaman una suma de casi 2.000 euros en concepto de percepciones indebidas en el año 2010, a resultas de haber trabajado en dicha anualidad. Discrepa ya que todas las variaciones han sido notificadas por su parte a la administración.

En **materia de Administraciones Tributarias** han sido varias las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa, de las que podemos destacar aquellas en las que los reclamantes expresaban su disconformidad con la subida “desproporcionada” del IBI como es el caso de la **queja 12/2084**, **queja 12/2484**, **queja 12/3083**, **queja 12/3138**, **queja 12/3271** y **queja 12/3969**.

En **materia de Salud** los expedientes no admitidos a trámites representan un porcentaje elevado de quejas aquellas en las que no una actuación irregular por parte de la Administración.

Pese a su diversidad (facturación por MUFACE –**queja 12/1509**-, exclusión de lista de espera en tratamiento de fertilidad –**queja 12/2855**-, o problemas para la expedición de tarjeta sanitaria para viajar al extranjero –**queja 12/4888**-), podemos reseñar aquellas relacionadas con una Incapacidad Laboral Transitoria donde los interesados discrepan de una u otra forma con el alta médica, así la **queja 12/528**, **queja 12/2396**, **queja 12/4470**, **queja 12/4476** y **queja 12/5080**.

Por otro lado, también han abundado las quejas relacionadas con distintos aspecto de la financiación en las prestaciones farmacéuticas , como la **queja 12/958** (receta especial para crema de fotoprotección), **queja 12/1684** (tratamiento para paciente con linfoma de Hodgkin refractario), **queja 12/3389** (Medicación para leucemia mieloide pasa a dispensación hospitalaria), **queja 12/3390** (aportación al pago de los medicamentos por parte de enfermos crónicos no pensionistas), **queja 12/3532** (exclusión del diclofenaco de la financiación del sistema sanitario público), **queja 12/4870** (dudas sobre el precio de los

medicamentos que suministra el farmacéutico), o **queja 12/4958** (disconforme con la exclusión de medicamentos de la prestación farmacéutica y el copago de los pensionistas).

En **Servicios Sociales** de las quejas inadmitidas a trámite por no haberse observado una irregularidad en los hechos que nos trasladan, la mayoría tienen por objeto algún aspecto de la Ley de Dependencia, como la revisión del grado o la prestación (**queja 11/5701, queja 12/3712, queja 12/5026, queja 12/5078, queja 12/6079 y queja 12/6251**), discrepancia con los recortes en la ley (**queja 12/4172**), o la demora en la aprobación del PIA (**queja 12/6575**).

Por otro lado, podemos reseñar la demora o discrepancias en las valoraciones de la discapacidad, así la **queja 12/1664, queja 12/1487, queja 12/3826 y queja 12/6354**.

Las quejas no admitidas a trámites por no apreciarse irregularidad de la administración, han sido relacionadas con varias de las materias que esta Asesoría de **Igualdad, Servicios Sociales y Atención a la Ciudadanía** tiene encomendadas.

En la **queja 12/1237** la persona promotora en su escrito no firmado, nos exponía que cobraba una pensión no contributiva y que vivía con su hijo que padecía una minusvalía por la que cobra también pensión, el problema era que éste la odiaba y estaban constantemente peleando con ella, sin motivo y ya no podía seguir viviendo así. Puestos en contacto con la misma nos confirmó que efectivamente ella nos envió la carta y que envió otra al Ayuntamiento del mismo tenor, aunque ahora la situación era muy distinta, su hijo se había alquilado a otra casa cercana a la suya y se le había ofrecido una ayuda de emergencia para pago puntual de agua, luz y teléfono, así como que se le iba a solicitar el salario social, aunque le habían indicado que sería de poca cantidad, al estar cobrando la pensión no contributiva.

Por nuestra parte le sugerimos que contactase también con la Delegación Provincial de Obras Públicas y Vivienda y con EPSA de Almería para informarse de las ayudas al alquiler, que siguiera en contacto con los servicios sociales cuantas veces fuera necesario y se le informaba que no íbamos a admitir a trámite el expediente dado que ya no precisaba de nuestra ayuda al haberse solucionado el asunto, animándola a que nos escribiera de nuevo si la atención de los servicios sociales no fuera adecuada.

En el expediente de **queja 12/912**, relacionado con los servicios sociales comunitarios, detallaba la interesada que, tras una caída en la vía pública, tenía un brazo inmovilizado, no podía realizar por tanto las labores domésticas y solicitó del Ayuntamiento de Estepona el servicio a domicilio y al no tener respuesta, solicitaba nuestra intervención.

Puestos en contacto con los servicios sociales en principio, nos contestaron que no habían tenido constancia del escrito de la interesada. Posteriormente, recibimos llamada del trabajador social indicando que la interesada tenía esposo y un hijo mayor sanos que vivían con ella y entendiendo que cualquiera de ellos podría realizar las tareas domésticas.

A la interesada le informamos de lo comunicado por los servicios sociales comunitarios, no observando que en la actuación llevada a cabo, se apreciara una infracción de alguno de los derechos y libertades que nos permitiera la adopción de alguna de las medidas que prevé el artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Institución.

Por tanto, no admitimos a trámite el expediente de queja al no existir irregularidad.

Respecto a las quejas relacionadas con el salario social en la **queja 12/6371** nos escribía de nuevo el interesado, dándonos las gracias por las gestiones realizadas con anterioridad con otro asunto del banco de alimento. Ahora nos refería que había solicitado el salario social pero que no se lo iban a conceder, según le decían en la Delegación Territorial de salud y Bienestar Social, por no llevar aún un año empadronado.

Era cierto lo que le decían pues no cumplía uno de los requisitos previstos en la norma, en lo que se refiere a llevar empadronado en el municipio al menos un año en el momento de la petición, artículo. 2, apartado b) del Decreto 2/1999.

Por ello, nuestro consejo fue que en el momento que cumpliera la fecha para solicitarlo de nuevo, presentara su petición, y pasados unos tres meses sin recibir respuesta, podía escribirnos nuevamente remitiéndonos la copia de la solicitud, para así poder intervenir ante la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social para su tramitación.

Nuevamente un significativo número de quejas en **materia de Menores** que no han sido admitidas a trámite por no observar irregularidad en la actuación de la Administración guarda relación con la promoción de la tauromaquia entre las personas menores de edad, al considerar las personas reclamantes que esta actividad podría estar vulnerando la legislación. En este ámbito recordamos que en la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contemplan determinadas limitaciones de acceso de las personas menores de edad a eventos relacionados con la tauromaquia, pero sin que exista ninguna prohibición absoluta y genérica en tal sentido. Así el Decreto 112/2001, de 8 de mayo, sobre escuelas taurinas, establece la necesidad de que el alumnado tenga al menos 12 años cumplidos. También el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, que aprueba el Reglamento Taurino, prohíbe la participación (que no la mera asistencia como espectador) de menores de 16 años en la suelta de reses en plazas anexas a restaurantes o similares. (**Queja 12/2158**).

Por otro lado, recordamos que el Parlamento de Andalucía avala y exhorta expresamente la difusión de la tauromaquia a través de los medios de la RTVA, dados sus valores culturales y artísticos reconocidos. En ese sentido se expresó la “Moción del Parlamento de Andalucía (publicada en su Boletín Oficial de 16 de Diciembre de 2004) que instó –concretamente- a la Radio y Televisión de Andalucía a mantener e incrementar su programación taurina profundizando en los valores de la fiesta y en su capacidad de generar creación artística en los campos de las artes plásticas, audiovisuales o la literatura. (**Queja 11/4309, queja 12/5244 y 34 quejas más**).

5. JURÍDICO-PRIVADA.

En el **Área de Personal del Sector Público**, la persona interesada en el expediente de **queja 12/3151** denunciaba despido laboral y presuntas irregularidades en el funcionamiento de la Fundación privada en la que había estado trabajando.

La promotora de la **queja 12/5926** denunciaba despido laboral por empresa privada.

En la **queja 12/4497** la interesada denunciaba que se le hubiese denegado por el Colegio de Enfermería de Córdoba su solicitud de baja como colegiada, cursada al amparo del art. 30 de la Ley 15/2001, de 26 de Noviembre.

Pues bien, coincidiendo con la redacción de estas líneas, esta Institución ha podido conocer que el Tribunal Constitucional, conociendo del Recurso de Inconstitucionalidad núm 1893/2002, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con la no exigencia del requisito de la colegiación al personal estatutario, sanitario o laboral de las Administraciones públicas de Andalucía para el ejercicio de sus funciones o para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquéllas, establecida en el artículo 30.2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 15/2001, de 26 de Diciembre de Medidas Fiscales, Presupuestarias, de Control y Administrativas, ha dictado Sentencia, por la que se declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado, y por consiguiente exigible el requisito de la colegiación, en los supuestos en los que se ejerce la profesión por cuenta de la Administración.

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** la interesada de la **queja 12/4200** nos exponía que hacía dos años había adquirido, en documento privado, la propiedad de una vivienda protegida en construcción y que, durante este tiempo, había venido abonando cantidades parciales a cuenta del precio, aunque, recientemente, su entidad bancaria le había negado el préstamo hipotecario por no presentar una garantía adicional, como pudiera ser un avalista, con lo que no podía otorgar escritura pública y, a estos efectos, solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz. Añadía que vivía en casa de sus padres con su hijo de 15 años, y que sus padres eran muy mayores para poder avalarle.

Desgraciadamente, son muchas las familias andaluzas que, con motivo de la crisis económica y otras circunstancias, han perdido sus viviendas –aquellos que la disfrutaban- o bien se ven obligados a renunciar a aquellas que habían adquirido en contratos privados, al no serles concedidos los créditos hipotecarios. Es ésta una situación que también está afectando a los adquirentes de viviendas, que pese a cumplir escrupulosamente los pagos previos antes de otorgar escritura pública, no les es concedido el préstamo hipotecario por distintos motivos -fundamentalmente de solvencia a juicio de la entidad bancaria- y, en consecuencia, no pueden finalmente adquirir la vivienda.

El **Área de Educación**, en el transcurso del 2012, sólo ha rechazado una queja que planteaba un problema en el que no hubiese tenido intervención alguna la Administración educativa. Se trataba de la madre de unas alumnas escolarizadas en un centro docente privado que se mostraba disconforme con la decisión de la dirección del centro de expulsar a las niñas por impago de las mensualidades correspondientes. No fue posible la admisión a trámite por cuanto se trata de un conflicto de naturaleza estrictamente jurídico privada (la relación contractual de la reclamante con respecto al colegio privado) sin que exista un organismo público que intervenga como causante del problema que plantea.

No obstante, orientamos a la madre de las alumnas afectadas a que pusiera en conocimiento los hechos en conocimiento del Servicio de Inspección de la Delegación Provincial de Educación correspondiente si considera que ha podido existir una vulneración de algún derecho de las menores en el proceso de escolarización. (**Queja 12/611**).

Dentro del **Área de Justicia, Prisiones y Política Interior**, en la **queja 12/4587** el interesado nos exponía que se encontraba pendiente de la vista de una causa acontecida por un accidente de tráfico y por el que se le exigía la cantidad de 190.000 € de indemnización, cuando no podía hacer frente a ésta y a esos efectos solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Del contenido de su escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniese como causante del problema que planteaba. Por este motivo, el Defensor del

Pueblo Andaluz, como Institución que supervisa la actividad administrativa de los organismos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, no pude intervenir en el sentido que el interesado nos solicitaba.

No obstante, en relación con el asunto que nos planteaba, informamos al interesado que habíamos hablado con su letrado que nos dijo la fecha en se vería el caso ante la Audiencia Provincial, y de lo que habría que esperar una solución definitiva y favorable a sus intereses.

La interesada en la **queja 12/1943** nos planteaba un problema de índole económico-familiar (pelea entre hermanos y padres por temas de cuidados y económicos) que había puesto en conocimiento del Juzgado a través de una denuncia de gran inconcreción, que, por ello, había sido archivada. Su planteamiento ante nosotros parecía ser meramente informativo, pero de todas formas tuvimos que decirle que se trataba de un asunto jurídico-privado, que había sido sometido a los tribunales, que, a su vez, habían adoptado la resolución que habían tenido por conveniente, y que nosotros no podíamos revisar.

El interesado, en su correo y los adjuntos que acompañaba, planteaba en la **queja 12/5930** su discrepancia con las resoluciones judiciales recaídas en un pleito, de naturaleza jurídico-privada, originado en desavenencias familiares, en torno a la entrada de una finca rústica de su propiedad. Le aconsejamos que siguiera las orientaciones de su abogado y, si no estaba de acuerdo con la línea que éste seguía, buscara el asesoramiento de algún otro o lo solicitara de oficio ante el Colegio de Abogados que le correspondiese.

En la **queja 12/3210** la interesada nos solicitaba ayuda debido a que se sentía amenazada y agredida por unos hermanos. Al no contar con nada más al respecto, procedimos a solicitarle una ampliación de datos. Recibimos copias de las actas de denuncia, tanto en el juzgado como la guardia civil. Al ser un asunto entre particulares procedimos al cierre de la queja mediante escrito informativo.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** reseñamos la **queja 12/3392** en la que el interesado manifestaba que en la realización de cursos de formación con práctica remunerada en entidad privada se habían producido diversas incidencias.

La persona interesada de la **queja 12/6214** manifestaba su disconformidad con la iniciación de procedimiento de despido colectivo en una empresa privada.

En la **queja 12/4624** la interesada nos traslada que un familiar está viendo privado del importe de su pensión no contributiva que tiene reconocida, por el embargo de la misma para el pago de una deuda, lo que considera ilícito por constituir su único ingreso y no superar el importe del salario mínimo interprofesional.

En el **Area de Salud** se han inadmitido a tramite las quejas en las que se nos trasladaban cuestiones a dilucidar entre particulares en las que carecía esta Defensoría de competencia, correspondiéndose la inmensa mayoría a cuestiones de consumo, como la **queja 11/5986** (le explota botella de vino), **queja 12/1425** (venta de coche con daños ocultos), **queja 12/3125** (estafa domiciliaria por revisión de instalación de gas), **queja 12/3204** (no indemnización de siniestro por seguro de hogar), o **queja 12/6655** (compra de móvil defectuoso por internet).

Por otro lado, por destacar aquellas quejas que tienes que ver específicamente con la materia de Salud, la **queja 11/5384** (perdida de hueso provocado por implantes

dentales realizado en clínica privada), **queja 12/4563** (rotura de prótesis de mama implantada en clínica privada) y la **queja 12/6560** (subida desproporcionada de la prima de seguro sanitario privado).

La mayor parte de las quejas que se no se han admitido a trámite por esta causa en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** tienen que ver con problemas que los interesados tienen con entidades financieras cuya supervisión no corresponde a esta Institución. Dichos problemas pueden venir referidos a gestiones bancarias con las que manifiestan su desacuerdo (**queja 12/1529, queja 12/2655 o queja 12/2885**), cobro de comisiones (**queja 12/735, queja 12/3822, queja 12/5939**), o adquisición de un producto de riesgo (**queja 12/4413, queja 12/4520, queja 12/4736, queja 12/4755 y queja 12/6257**), por citar algunos ejemplos.

En **materia de Políticas de Género** destacamos la **queja 12/3505**, en la que mediante correo electrónico, el interesado comunicaba que estaba siendo amenazado por su mujer y la familia de ésta, denunciándolo en falso de maltrato y que como ni la guardia civil le podía proteger, pide la intervención del Defensor del Pueblo Andalúz para ser auxiliado, pues se encontraba desesperado.

Una vez estudiado el expediente de queja, le comunicamos al interesado que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba. Por este motivo, el Defensor del Pueblo Andalúz, como Institución que supervisa la actividad administrativa de los organismos públicos en sus relaciones con la ciudadanía, no podía intervenir en el sentido que nos solicitaba.

No obstante, le orientamos a que solicitase el consejo legal de un profesional del Derecho, es decir un abogado/a o, en caso de que reuniera los requisitos legales para ello en cuanto a carencia de recursos económicos suficientes, de oficio, bien para defenderse de las acusaciones, bien para ejercitar las acciones de que se considerase asistido, puesto que le recordamos que las denuncias falsas constituyen delito previsto en el Código Penal y que es enjuiciable a través de los Juzgados de lo Penal.

En el expediente de **queja 12/593** de carácter social, la interesada solicitaba ayuda ante el inminente plazo de diez días facilitado a su hijo para desalojar la vivienda donde habitaba, dado que al parecer, debían cuatro mil euros de alquiler, aunque sin aclarar si la vivienda cuenta con algún tipo de protección, ni quien les reclama la deuda, solo decía que al ser ella pensionista no podía asumir el pago del alquiler.

Continuaba diciendo que su hijo lleva un año desempleado y sin cobrar nada, su mujer cobraba 300 euros de pensión y contaban con una niña de tres meses. Terminaba diciendo que había acudido a los servicios sociales y al Ayuntamiento sin resultado alguno, siendo por ello por lo que acudían a esta Institución.

Tras solicitarle información y pedir que fuera su hijo quien nos escribiera, se recibió escrito del afectado quien nos confirmaba que debía más de 5000 euros y que el dueño de la vivienda, que al parecer les estaba pagando el consumo eléctrico también, le había indicado que iba a tener que iniciar acciones para que saliera de ella.

Pedía la intervención del Defensor del Pueblo Andalúz para solucionar este asunto. Dado el carácter jurídico privado del mismo no pudimos admitir la queja a trámite, no obstante, se le informó de recursos sociales, de empleo y de acceso a vivienda.

Dentro de **Tecnologías de la Información y la Comunicación** el promotor de la **queja 12/415** nos exponía que llevaba tres años viviendo en su domicilio, en la ciudad de Córdoba, tiempo durante el que había intentado contratar una línea de telefonía fija con distintas operadoras, sin que hubiera sido posible.

Nos encontrábamos ante una cuestión que afectaba únicamente a particulares, sin que existiera un organismo público que interviniera como causante del problema que planteaba. Además, debía tener en cuenta, por otra parte, que su última solicitud de alta se encontraba aún en plazo de ser atendida. A este respecto, le manifestamos que, según la información que podía consultar en la página web www.usuarioteleco.es, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, el plazo máximo para que el operador designado para la prestación del servicio universal atienda una solicitud de alta es de 60 días. En caso de no poder realizar dicha alta en plazo deberá compensar al usuario eximiéndole del pago de tantas cuotas mensuales de abono equivalentes al número de meses o fracción de ellos en que se haya superado dicho plazo.

En la **queja 12/3167**, el interesado nos exponía que desde el mes de Marzo venía notando que en su factura de teléfono móvil se incluían de una serie de cantidades en concepto de servicios de “sms premium”, servicios que, nos aseguraba, nunca había requerido ni contratado y a estos efectos solicitaba nuestra intervención. Del contenido del escrito se deducía que nos encontrábamos ante un conflicto que afectaba únicamente a particulares por lo que esta Institución no podía intervenir en el sentido que solicitaba el interesado.

No obstante, en relación con el asunto que nos planteaba, le informamos que existe un Código de Conducta para la prestación de servicios de tarificación adicional basados en el envío de mensajes. Dicho Código de Conducta fue aprobado por Resolución de 8 de Julio de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, y está publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 180, de 27 de Julio de 2009, modificada por la Resolución de 17 de Junio de 2010, publicada en el BOE número 178, de 23 de Julio de 2010.

En **materia de Menores**, las cuestiones que afectan al derecho de familia han sido planteadas en bastantes ocasiones ante la Defensoría, no habiéndose podido ser admitidas a trámite por cuanto en las mismas no existe intervención alguna de las Administraciones públicas. Muy variada ha sido la casuística suscitadas en estos casos, si bien, los dos asuntos más numerosos tienen que ver con el incumplimiento por parte del otro cónyuge del régimen de visitas respecto de los hijos e hijas (**quejas 12/122, queja 12/1807, queja 12/2142, queja 12/3259, queja 12/3833, queja 12/4780 y queja 11/247**), y también con los conflictos familiares que se generan tras la ruptura de la pareja, los cuales repercuten negativamente en el bienestar de los hijos (**queja 12/380, queja 12/1896, queja 12/521, queja 12/5521, queja 12/5525**).

Destacamos en este apartado las reclamaciones que denuncian el trato vejatorio dispensado a niños por algunas personas en el desempeño de su actividad. A título de ejemplo traemos a colación la reclamación de una Asociación de madres y padres contra el personal de un centro hotelero donde el alumnado se encontraba hospedado con motivo de una viaje de fin de curso. Al parecer, dicho personal imputo a algunos niños ser responsables del daño en las instalaciones sin ningún indicio ni elemento de prueba. Relataban que algunos alumnos, sin ninguna consideración por su condición de menores de edad, fueron coaccionados para abandonar sus habitaciones y bajar a recepción del hotel

abonando el importe que les demandaban, todo ello sin el conocimiento del profesorado responsable de su custodia.

En relación con ello, comunicamos a los reclamantes la imposibilidad de que esta Institución interviniera por tratarse de una cuestión de carácter jurídico-privada. No obstante, proporcionamos información de las vías legales para obtener resarcimiento de las posibles irregularidades cometidas por el establecimiento turístico. Para dicha finalidad aludimos al Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que señala que los organizadores y detallistas de viajes combinados habrán de responder de los daños sufridos por el consumidor y usuario como consecuencia de la no ejecución o ejecución deficiente del contrato. Existe la salvedad de que dicha responsabilidad no sea aplicable cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

Para reclamar judicialmente los daños se dispone de un plazo de 2 años desde el regreso del viaje. Además, informamos que en el supuesto de que las familias afectadas consideraran que la intervención del personal de seguridad con sus hijos pudiera considerarse incluida en alguno de los ilícitos penales descritos en el Código Penal, podrían presentar la correspondiente denuncia ante la policía o Juzgado, con un relato detallado de los hechos a fin de que tras la oportuna investigación policial se incoaran, si así lo estimara el Juzgado, las correspondientes Diligencias. (**Queja 12/4019**).

6. SIN COMPETENCIA.

En el **Área de Personal del Sector Público** señalamos la **queja 12/170** en la que la interesada manifestaba su falta de conformidad con el contenido de una resolución judicial, en concreto de sentencia que desestimaba recurso de reposición por su cese como funcionaria interina (auxiliar administrativo) del Ayuntamiento de Almería.

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** en la **queja 12/4586**, el interesado, miembro de una Comunidad de Propietarios, nos solicitaba que promoviéramos las actuaciones para la modificación del art. 15 de la Ley de Propiedad Horizontal para que las personas que ejercen el cargo de Secretario Administrador no pudieran tener firma delegada de los propietarios, pues se daba el caso de que en su comunidad esta persona, con los votos delegados de los propietarios, conseguía siempre la mayoría suficiente para que sus propuestas fueran aceptadas. En este caso concreto, además, indicaba que esta persona tenía unos intereses con los propietarios, por lo que siempre le delegaban la firma.

Estudiada la pretensión del interesado observábamos que se refería a la propuesta de modificación de una Ley de ámbito estatal, por lo que no podíamos intervenir en el sentido que nos solicitaba. Sin embargo, le sugerimos que se dirigiera a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales.

En la **queja 12/5915**, el reclamante mostraba su preocupación ante la excesiva velocidad con la que, a su juicio, transitaban camiones y autobuses por las carreteras españolas, que tampoco respetaban las velocidades de los tramos limitados, ni la distancia de seguridad. Afirmaba haber acudido de forma infructuosa al Ministerio del Interior, a la Dirección General de Tráfico, al Fiscal de Seguridad Vial y a la Defensora del Pueblo

planteando esta cuestión, pero que no se habían atendido sus peticiones para que se arbitrara una solución.

Se trataba de una cuestión afectante a la regulación del tráfico en todas las carreteras españolas, por lo que excedía de nuestro ámbito de competencias.

De entre las quejas que, en **materia de Cultura**, no han sido admitidas a trámite por esta causa en el año 2012, merece destacar la **queja 12/2841**, en la que la persona promotora de la queja exponía que efectivos de la Guardia Civil habían realizado un despliegue en una playa la provincia de Granada con objeto de impedir el buceo sin embarcación de apoyo, a pesar de que hasta la fecha se había venido ejerciendo esta actividad sin ningún problema.

El problema planteado por el interesado afectaba al ámbito de competencias del Ministerio del Interior, del que depende dicho Cuerpo de Seguridad en cuanto a servicios, destinos y medios, o bien a las competencias del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el ejercicio por la Guardia Civil de las funciones propias de protección de la naturaleza, incluso el Ministerio de Fomento en virtud de la competencia encomendada relativa a seguridad de la vida humana en el mar. Por todo ello se indicó al interesado que esta Institución no era competente para intervenir en el asunto objeto de su queja, y sí, por el contrario, la Defensoría del Pueblo Estatal, de manera que debía elevar la misma a esa Institución.

Son escasas las quejas presentadas en el año 2012, en **materia educativa**, que no hayan podido ser tramitadas por carecer esta Institución de competencias. En cualquier caso el denominador común de estos expedientes es su referencia a normativa que incide en algún aspecto del derecho a la educación emanada de las Cortes Generales. En este ámbito se ha cuestionado ante la Defensoría la incidencia que las medidas contenidas en el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de Abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, pueda tener en la calidad educativa de las enseñanzas en nuestra Comunidad Autónoma.

Al efecto, hemos informado que el Defensor del Pueblo Andalúz, también Defensor del Menor de Andalucía, como garante del Derecho a la educación, tiene encomendada la labor de supervisión de todas aquellas actuaciones de la Administración pública que pueden afectar tanto al mencionado Derecho fundamental en un sentido más primitivo y pleno, como a los distintos derechos y libertades que lo concretan y particularizan, y que podríamos integrar en el derecho a una enseñanza de calidad. Por el contrario, quedaría fuera de dicho ámbito competencial proponer la modificación o, en su caso, la derogación de todas aquellas normas que han sido aprobadas por el Gobierno de España como es el caso del Real Decreto- ley 14/2012, de 20 de abril. Una norma que contiene una serie de medidas que afectan a todos los niveles educativos (universitarios y no universitarios) y cuya aplicación se justifica, según se deduce de la Exposición de motivos del mencionado Real Decreto-Ley, por la actual coyuntura económica. (**Queja 12/3898**).

De entre las quejas que, en materia de universidades, no han sido admitidas a trámite por esta causa en el año 2012, merece destacar la **queja 12/6034**, en la que la persona promotora de la queja denunciaba los problemas que tenía el alumnado que estaba cursando los estudios del título propio de Diplomado en Criminología que estaba impartiendo la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Al parecer, el Ministerio no convalidaba estos estudios con los oficiales de Criminología y tampoco reunía los requisitos establecidos en la Orden 19 de noviembre de 1996, a los sólo efectos de poder participar en las pruebas de promoción a la escala B de los Cuerpos, Escalas y Categorías de las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para cuyo ingreso se exige el título de Diplomado Universitario o equivalente.

Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, entendíamos que el asunto que nos planteaba no afectaba a la actuación administrativa de un órgano concreto de una Administración Pública que pudiera ser supervisado por el Defensor del Pueblo Andaluz, y sí, por el contrario, de la Defensora del Pueblo Estatal (o, en su caso, del Diputado del Común en Canarias), por lo que se le indicó que elevara su queja a una de estas Instituciones, por ser las competentes para conocer de todos aquellos asuntos afectantes a los órganos de la Administración de Canarias.

Respecto al **Área de Justicia, Prisiones y Política Interior**, en la **queja 12/1383** la interesada exponía que tenía que abandonar la vivienda en la que habitaba por pertenecer íntegramente a su ex marido y haber alcanzado sus hijos la mayoría de edad tras habérsela adjudicado en uso mientras tanto. En el citado procedimiento había obtenido defensa de oficio, y el abogado que le había sido designado había formulado alegaciones, pero habían sido desestimadas.

Decía nuestra remitente que el piso estaba embargado por la acumulación de la deuda que por pensión de alimentos le debía, pero pese a ello tenía orden de abandonarlo. Obviamente, no podíamos entrar en dirimir el asunto de fondo, y carecemos de competencias para revisar lo ordenado por el Juzgado, debiendo ser su abogado el que lo hiciera.

Manifestaba la interesada su abierta discrepancia, en la **queja 12/4141**, con el contenido de la sentencia dictada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, desestimatoria de su pretensión de reclamar al Ayuntamiento de Marbella una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la caída que sufrió en Octubre de 2004 debido a la falta de pavimentación de una calzada.

Por más que sus argumentos fuesen legítimos, se trataba de una resolución judicial firme y definitiva, ya que contra la misma no cabía siquiera interponer recurso jurisdiccional alguno, que no podemos revisar, ni nosotros ni nadie.

No obstante lo anterior, nos pusimos en contacto con su abogada por si se le ocurría alguna forma en la que pudiéramos intervenir, pero, como era de esperar en buena lid, nos dijo que no había nada, ni siquiera ella tenía intención de interponer recurso de amparo, que era lo único que se podría hacer, porque entendía que la sentencia, le gustase o no, no infringía derecho constitucional alguno, que sería el argumento para hacerlo (interponer el recurso de amparo). Lamentablemente no pudimos hacer otra cosa que recepcionar la queja y hacernos depositarios de la misma.

En la **queja 12/2760** el interesado, contra el que se había formulado demanda en reclamación de cantidad por la supuesta compra de un anillo anunciado en los periódicos, aseguraba que él nunca lo había comprado, que no se trataba de la misma persona que lo hizo, que él no se llamaba así, que la demanda, en fin, no debería haberse interpuesto contra él, y que quería que se aclarase todo antes de que llegaran a juicio.

Sin embargo, el problema era que ya había sido demandado, emplazado y citado, por lo que, en principio, no le quedaba otra que la de presentarse a juicio y defenderse argumentando y probando, al igual que debería hacerlo su demandante, que él no compró lo que decían que compró.

No le quedaba otra, y no se podía aclarar nada antes del juicio, ya que lo intentó y de nada le había servido.

Se trataba, en definitiva, de un procedimiento judicial inintervenible en el que lo que el interesado pretendía era que entrásemos en el fondo del asunto, que era precisamente lo que no podíamos hacer.

El compareciente en la **queja 12/2126** venía a denunciar el robo de un neumático por un vecino, que identificaba por el número de la llanta. Decía que se realizó mal la inspección ocular por parte del sargento de la Guardia Civil, y que eso hizo que se archivara la denuncia debido a que no se identificaba el neumático robado.

Al parecer la causa estaba archivada, por lo que poco podríamos hacer al respecto. No obstante le solicitamos copia de la denuncia por si en ella observábamos algo que nos diera pista para una actuación.

Recibimos la sentencia, y observamos que se produjeron nuevas diligencias a tenor de su petición, sin que se apreciara ninguna situación que aconsejase una nueva comprobación del robo del neumático tal como solicitaba. Además, se trataba de una acusación contra su tío, lo que resultaba aún más chocante.

Le indicamos nuestras competencias en materia de justicia y nuestra incapacidad para solicitar una revisión de la causa.

Una Asociación dedicada a la rehabilitación de los drogodependientes, nos planteaba en la **queja 12/3927** el caso de un señor que se encontraba en tratamiento de deshabituación durante meses y como medida judicial sustitutiva de la condena. Sin embargo, tenía varias causas pendientes a las que debía hacer frente en esos momentos. Recientemente, por un Juzgado de lo Penal de Málaga, debía cumplir una condena de seis meses por lo que el juez había determinado su ingreso en prisión. En este sentido, se solicitaba nuestra intervención para evitar el ingreso y poder seguir su tratamiento de deshabituación.

Debido a que no se había dirigido a nosotros el propio interesado solicitamos a la asociación nos escribiera aquél y nos remitiese copia de los distintos autos y causas pendientes, recibiendo el auto judicial por el que no se aceptaba la suspensión de la pena. Dado que lo planteado afectaba exclusivamente a competencia judicial, procedimos a cerrar la queja al considerar que carecíamos de competencias.

El interesado en la **queja 12/2189**, nacional de Argelia, según nos contaba estuvo entre los encerrados en la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla, en el año 2002. De su carta podíamos entender que deseaba regularizar su situación, suponiendo que con ello hacía referencia a poder tramitar una autorización de trabajo y residencia en España. Nos escribía desde Argelia.

Al respecto le orientamos en el sentido de que para poder alcanzar su objetivo debía disponer de una oferta de trabajo, atendiendo a la situación nacional de empleo, y dirigirse en todo caso la empresa ofertante a la Subdelegación del Gobierno donde estuviese ubicado el centro de trabajo.

La afectada en la **queja 12/3560** llevaba en España cinco años y con una hija de 4 años, fruto de una relación que mantuvo estando separada de hecho. El problema surgió al haber tenido a la menor estando aún casada, siendo repudiada en fecha posterior,

momento en el que tramitó el divorcio, encontrándose como madre soltera a efectos de España pero no siendo así para Marruecos ya que la menor nació dentro del matrimonio.

Por lo tanto no lograba tramitar el pasaporte para la menor, ni la autorización de residencia ante el Consulado de Marruecos en Sevilla, pidiendo por ello nuestra intervención. No teniendo competencias para intervenir, pues el problema planteado lo tenía con otro país, no pudimos admitir la queja.

La reclamante, en la **queja 12/230**, que vivía en Francia, junto con su marido de nacionalidad francesa, nos exponía que había perdido la nacionalidad española a los cuatro años, y que más tarde la recuperó, siendo su pretensión que la ayudásemos a regresar a España, ya que atravesaba momentos difíciles en su actual lugar de residencia.

Al respecto le orientamos en el sentido de que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuenta con una Oficina de Retorno con la que podría contactar para informarse; le facilitamos el teléfono de contacto y la dirección de la página web, ya que esta Institución no podía llevar a cabo actuación alguna relacionada con su deseo de retorno.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** el interesado de la **queja 11/6098** exponía su desacuerdo con el hecho de que el Servicio Público de Empleo Estatal le había requerido devolución o reintegro de una cantidad por prestación indebida.

En la **queja 12/4649** el interesado denunciaba la falta de inspecciones de trabajo en la zona de poniente de Almería y la ineficacia de las mismas cuando éstas se producen, sintiéndose los trabajadores indefensos.

En **materia de Seguridad Social** podemos reseñar aquellos expedientes en los que los interesados nos trasladan parecidos supuestos de alta médica por el INSS con el que no están conformes, así la **queja 12/61**, **queja 12/549**, **queja 12/4333**, **queja 12/4473** y **queja 12/4480**.

Entre los expedientes que en el **Area de Salud** no han sido admitidos a trámite por falta de competencia de esta Defensoria, podemos destacar un conjunto de expedientes en los que los interesados muestran su disconformidad con el copago sanitario, así la **queja 12/3725**, **queja 12/3708** y **queja 3863**, mientras que otras son de diferentes materias como el maltrato por un médico en un centro de salud (**queja 12/5581**) o el cambio de composición de un producto dietético (**queja 12/1643**).

En **materia de Dependencia y Servicios Sociales** entre los escasos expedientes que no fueron admitidos a trámite por nuestra falta de competencia para conocer de los hechos que se nos trasladaban los ciudadanos, reseñamos la disconformidad con las consecuencias de la reforma en materia de dependencia (**queja 12/5221**), problemas con el traslado del expediente de valoración de la dependencia a otra comunidad autónoma (**queja 12/3009**), y la discrepancia con la valoración realizada de una discapacidad (**queja 12/4789**).

De entre las quejas que en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** no se han admitido a trámite en 2012 por esta causa podemos citar la **queja 12/4619** en la que el interesado exponía la situación vivida en relación con la instalación de un kit fotovoltaico en su vivienda y la constatación de que el contador digital contabilizaba energía a pesar de que la estaría devolviendo a la red pública.

Ante tales hechos, el interesado consideraba que se estaba produciendo una infracción muy grave tipificada por Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y reclamaba que la Administración debería velar porque la medición de contadores computase la energía realmente suministrada.

Tras un detenido estudio de cuanto nos expresaba en su escrito, entendimos que el problema denunciado devenía de la falta de regulación del suministro de la energía eléctrica producida en el interior de la red de un consumidor para su propio consumo, según establecía la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia.

Estimamos que dicha regulación, cuyo plazo de aprobación habría ya vencido, será la que establezca las características y condiciones de los contadores necesarias para contabilizar la energía excedente vertida a la red e, incluso, retribuir la misma.

Esta regulación corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Por lo que indicamos al interesado que las quejas referentes a dicho organismo no son competencia de esta Institución del Defensor del Pueblo Andalúz y sí, por el contrario, de la Defensoría del Pueblo Estatal, por lo que debía elevar su queja a esa Institución, por ser la competente para conocer de todos aquellos asuntos afectantes a los órganos de la Administración del Estado.

En **materia de Igualdad, Servicios Sociales y Atención a la Ciudadanía** la interesada de la **queja 12/1802** nos exponía su disconformidad con la nueva denegación de la discapacidad permanente absoluta de su esposo, de manera que se mantenía igual el importe de la pensión que a estos efectos venía percibiendo y, respecto a ella, no se encontraba tampoco conforme con el porcentaje de discapacidad que tenía reconocido y era por lo que solicita la intervención del Defensor del Pueblo Andalúz en la situación descrita.

Se resolvió no admitir a trámite la queja por falta de competencia, al ser la primera de las cuestiones planteadas de ámbito estatal y respecto a la segunda, como tampoco indicaba si llegó a solicitar nueva valoración de su situación de enfermedad, tras la profusa relación de enfermedades que le han ido surgiendo a lo largo del tiempo, preferimos orientarle sobre los recursos existentes que habían.

En el expediente de **queja 12/6069** el interesado de 81 años nos, exponía que a causa de diversas enfermedades tenía ahora que pagar ocho euros mensuales de gastos de farmacia pidiendo nuestra ayuda para no tenerlo que hacer, igualmente, se mostraba disconforme con la reducción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que cobraba la persona que cuidaba a su esposa de 80 años inválida y es por lo que solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andalúz en la situación descrita.

Al ser ambas cuestiones medidas adoptadas por el Gobierno de Nación, esta Defensoría no podía admitir este expediente a trámite por falta de competencia.

Dentro de **Tecnologías de la Información y la Comunicación** la interesada de la **queja 12/3026** nos enviaba, junto a su escrito, copia de la reclamación escrita que había remitido a una compañía de telefonía, de la que era cliente, por las molestias que le ocasionaban las continuas y constantes llamadas desde dicha operadora a su número de teléfono fijo, ofreciéndole ofertas comerciales e informativas de nuevos servicios de telecomunicaciones y tarifas. Y ello, pese a que había manifestado ya en numerosas ocasiones su deseo de no recibir más llamadas de este tipo, colmando su paciencia ya que continuaban produciéndose en horas de sobremesa o nocturnas. Y a estos efectos, además

de formular la reclamación a la propia operadora, lo ponía en conocimiento de esta Institución a fin de que, dentro de nuestras competencias, se adoptaran las medidas oportunas.

Le informamos de que la denuncia que formuló por la actitud de la compañía de telefonía, podría considerarse lo que la Ley 3/1991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal, denomina "*práctica agresiva por acoso*". Esta conducta podría además constituir infracción administrativa en materia de consumidores y usuarios, así como una vulneración de la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre). En tal caso, le aconsejábamos que formulara denuncia ante la Agencia Española de Protección de Datos para ejercitar los derechos que la normativa le reconocía.

Los supuestos de quejas nos admitidas a trámite por carecer la Institución de competencias en **materia de Menores** son de contenido muy variado.

Unas veces, los ciudadanos solicitan de la Institución la revisión de sentencias judiciales -relativas a cuestiones de derecho de familia- por considerar que son injustas o contrarias a sus intereses (**quejas 12/892, queja 12/1872, queja 12/2687**)

En otras ocasiones, se cuestiona el contenido de algunos programas emitidos por cadenas de televisión privadas de ámbito nacional al considerar que los mismos resultaban contraproducentes para una educación en valores de la infancia y la juventud. Así, informamos a los reclamantes que la protección legal de las personas menores frente a las programaciones de las diferentes televisiones se encuentra comprendida en la Ley 25/1994, de 12 de Julio. Dicha Ley establece que la emisión de programas susceptibles de perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrá realizarse entre las 22 horas del día y las 6 horas del día siguiente, y deberá ser objeto de advertencia sobre su contenido por medios acústicos y ópticos. Y cuando tales programas se emitan sin codificar, la Ley establece la necesidad de su identificación mediante la presencia de un símbolo visual durante toda su duración.

En cuanto a las Administraciones con competencias para hacer cumplir tales exigencias, el artículo 19 de la citada Ley determina que las Comunidades Autónomas ejercerán el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones y, en su caso, tramitarán los correspondientes procedimientos sancionadores e impondrán las oportunas sanciones en relación con los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen sus respectivos límites territoriales (emisiones territoriales de las cadenas de televisión nacionales). También son competentes las Comunidades Autónomas en relación con los servicios de televisión cuya prestación se realice directamente por ellas (en el caso de Andalucía, Canal Sur) o por entidades a las que hayan conferido un título habilitante dentro del correspondiente ámbito autonómico (televisiones locales).

Por su parte, corresponden al Estado las competencias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley en los restantes servicios de televisión, es decir, los de ámbito nacional, correspondiendo por tanto al Estado, en concreto al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el control de las emisiones de RTVE y de las diferentes cadenas privadas de ámbito nacional.

Habida cuenta que las quejas en cuestión venían referidas a la programación de ámbito nacional de cadenas privadas, comunicamos la imposibilidad de admitir a trámite su queja por sobrepasar ésta el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma

de Andalucía, y en consecuencia las posibilidades de actuación del Defensor del Pueblo Andaluz.

No obstante informamos a las personas interesadas que tienen a su alcance la opción de presentar directamente su reclamación ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, También comunicamos el acuerdo suscrito por TVE, Antena 3, Tele 5 y SOGECABLE, con el apoyo del Gobierno Español en el que estas cadenas se comprometen a regular su programación y contenidos de manera que no perjudiquen el desarrollo de niños y niñas y jóvenes. (**Queja 12/2513**).

7. SUB-IUDICE

En el **Área de Personal del Sector Público** los interesados de la **queja 12/1588** y 26 quejas que fueron acumuladas a la misma, denunciaban los perjuicios -económico, administrativo y de conciliación de la vida laboral y familiar- que causa a los funcionarios de la Administración de la Junta de Andalucía la suspensión cautelar de los concursos de méritos convocados por las distintas Consejerías.

También señalamos la **queja 12/2669** en la que su promotor nos trasladaba sus reflexiones sobre el funcionamiento del Servicio Andaluz de Empleo y en concreto sobre los puestos reservados a los funcionarios del Cuerpo Superior Facultativo, opción Ciencias Sociales y del Trabajo.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, han sido escasos los expedientes de quejas presentados, **en materia educativa**, que se han rechazado tramitar por encontrarse el asunto que se sometía a nuestra consideración pendiente de un procedimiento judicial en trámite o tras haber recaído sentencia firme. No obstante, en todos ellos, las personas reclamantes habían presentado recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Administración educativa por la que se denegaba la escolarización del alumnado en algún centro educativo.

Así las cosas, ponemos en conocimiento de los interesados e interesadas que la Defensoría no puede entrar en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiese demanda o recursos ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Además, las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional, no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece la Constitución Española (**Queja 12/2696, queja 12/3544, queja 12/3626, y queja 12/5243**).

En **materia de Medio Ambiente**, han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que el asunto planteado estaba siendo enjuiciado en el orden jurisdiccional.

De entre las quejas cerradas por esta causa debemos señalar las recibidas con respecto al trasvase del río Castril, ya que han sido numerosas las personas que se han dirigido a esta Institución denunciando este problema. En este sentido, podemos citar la **queja 12/470**, la **queja 12/1356** o la **queja 12/2151**.

En el **Área de Justicia, Prisiones y Política Interior**, en la **queja 12/574** el compareciente nos explicaba una enrevesada historia sobre robo de vehículo, por el que había sido imputado y del que se declaraba inocente. Aunque también planteaba cuestiones

relacionadas con su declaración previa, el caso era que el juicio oral aún no se había celebrado, por lo que en ese plenario tendría todas las oportunidades que le permitieran aclarar -que no demostrar, pues debía ser al revés- su inocencia. Obviamente, se trataba de una queja no admisible por sub iudice.

Aunque el correo del interesado en la **queja 12/1521** era muy confuso y nos remitía múltiples documentos aún más desconcertantes, uno de ellos nos marcaba la pauta sobre el debido enfoque del asunto: el pasado mes de Septiembre anunció su procurador, mediante el correspondiente escrito, la interposición de un Recurso de Casación contra sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Málaga, que a su vez lo hacía resolviendo un recurso contra sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Vélez-Málaga, en Juicio del artículo 131 de la Ley Hipotecaria.

Es decir: manifestaba su discrepancia sobre un asunto de índole jurídico-privada, que había sido sometido a la jurisdicción, sobre el que habían recaído resoluciones judiciales y que actualmente se encontra recurrido, y, por, tanto, estaba sub iudice, lo que, en cualquier caso, impedía nuestra intervención.

En la **queja 12/4862** el reclamante nos indicaba que estaba en desacuerdo con una sentencia por la que había sido condenado a ocho años de prisión por haber producido daños a una persona, con la pérdida de un ojo. No negaba su participación en la pelea, pero si que hubiese sido él quién dio el golpe que produjo la pérdida del ojo.

Nos pusimos en contacto con su letrado, el cual nos refirió que aunque no tenía la sentencia en firme, él preparaba el recurso de casación. También nos informó de lo ocurrido, y de las posibilidades de aceptación de dicho recurso por parte del Tribunal Supremo. Por último, nos comentó que en caso de no prosperar pediría el indulto. Al no poder hacer nada al respecto en esos momentos procedimos al cierre de la queja por estar sub-iudice.

Nos escribía la interesada en la **queja 12/2458** como madre de un condenado por un delito de agresión con daños importantes que cumplía seis años de pena. Nos decía que lo ocurrido no fue verdad pues su hijo participó en la pelea con dos menores, pero que él no fue quien impactó el vaso en la cara del menor. Nos refería en su correo por internet que había presentado recurso ante el Tribunal Constitucional. Tras pedirle una ampliación de datos para que nos aportara mayor información al respecto, nos escribió refiriendo que se había reabierto el caso, por lo que nada podíamos hacer en esos momentos.

En la **queja 12/5718** y en la **queja 12/5719** los interesados nos decían que se encontraban en prisión preventiva en el Centro Penitenciario Puerto III y que durante varios meses su procedimiento había pasado por varios juzgados de instrucción con el daño que ello les había ocasionado, pues aún su letrado no tenía acceso a la causa al estar el procedimiento en diligencias previas.

Para cambiar impresiones y obtener una mejor información, contactamos con el bufete de abogados que llevaba el caso, comentándonos lo que ya sabíamos: que se encontraba en fase de Instrucción y que daba la impresión de estar imputados en un delito de trafico de drogas con ramificaciones en varios lugares. Nos dirigimos a los interesados exponiéndoles que en esos momentos no se podía hacer nada al respecto.

Según nos contaba el afectado en la **queja 12/904**, interno en el Centro Penitenciario de Jaén, se encontraba en una situación bastante delicada por la trayectoria que habían llevado desde que llegó a España, siendo su pretensión que interviniésemos respecto a su posible expulsión, teniendo un juicio en relación con esto mismo en el mes de

Abril en un Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Jaén. Puesto que el asunto se encontraba pendiente de resolución judicial no pudimos admitir a trámite la queja.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 12/4973** en la que el interesado exponía que en el mes de marzo de 2012 interpuso recurso contencioso administrativo por despido improcedente contra una empresa que prestaba sus servicios a la Armada. Posteriormente la Armada contrató una nueva empresa a la que también ha interpuesto demanda por no respetar la subrogación.

También reseñamos la **queja 12/5957** en la que el interesado exponía que se encontraba trabajando en una empresa subcontratada por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, con un contrato para sustituir una jubilación especial a los 64 años y denunciaba que pese a que según el convenio colectivo de la empresa los contratos expedidos para cubrir las jubilaciones deben ser de la misma naturaleza que el del jubilado, en su caso no se cumplía este requisito.

En la **queja 12/6217** el compareciente expone que percibe una pensión por incapacidad permanente absoluta, y al tener tres deudas bancarias distintas se están ejecutando judicialmente. Se le comenzó a practicar el embargo de su cuenta por una de ellas, conforme a los límites del artículo 607 de la LEC, quedando en cola para ser satisfechas las dos deudas restantes, sin embargo desde hace un año, el INSS ha comenzado a retener por los tres embargos simultáneamente y no sucesivamente por orden de prioridad, hasta alcanzar la cantidad del SMI. Puesto que considera que ello no es ajustado a derecho, pide que se modifique este criterio

En el **Área de Salud** tres únicas quejas no pudieron ser admitidas al encontrarse la cuestión que nos era trasladada judicializada, así en la **queja 12/1980** se producía una reclamación de costas judiciales consecuencia de un pleito frente a la administración, en la **queja 12/4303** se nos relata una supuesta negligencia médica indicando que se ha interpuesto denuncia ante los juzgados, y **queja 12/5045** donde existe una sentencia desestimatoria de su pretensión de existencia de secuelas consecuencia de una mala praxis.

En el **Área de Dependencia y Servicios Sociales** una única queja fue inadmitida por ser una cuestión que se encontraba judicializada, ya que se trataba del ingreso involuntario de una persona mayor en un recurso residencial mediante una resolución judicial (**queja 12/3953**).

En **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** no se han admitido a trámite en 2012 por esta causa varias quejas de las que podemos destacar la **queja 12/6414** en la que la persona reclamante mostraba su disconformidad con la sentencia recaída en un procedimiento contencioso administrativo tramitado respecto de una expropiación forzosa para la ejecución de vía de servicio de acceso desde la autovía del Mediterráneo a Aguadulce.

En **materia de Políticas de Género** no se han admitido a trámite en 2012 por esta causa varias quejas de las que podemos destacar la **queja 12/410**, en la que la interesada exponía que se encontraba a la espera del recurso que había presentado contra una resolución judicial que estableció en octubre pasado conceder al progenitor de su hija menor, su custodia. Añadía que se dirigía a esta Institución solicitando ayuda, solidaridad y justicia, para poder demostrar lo contrario de lo que se le juzgaba que provocó que le quitaran a la niña, para que no se rompiera su familia y, fundamentalmente, para que a su hija no la separaran de sus dos hermanos, hijos de su anterior matrimonio, con los que

estaba muy unida. Y a estos efectos solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz.

Teniendo en cuenta que existía un procedimiento judicial abierto en el que se estaban decidiendo las cuestiones que planteaba la interesada en su escrito de queja, se procedió a la no admisión a trámite de esta queja, en base al contenido del artículo 17.2 de la Ley 9/1983 de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz.

Por último en esta materia, la **queja 12/3239** en la que la interesada de este expediente mostraba su disconformidad con una resolución judicial recaída condenándola a ocho meses de cárcel por un delito de lesiones en el ámbito de la pareja, sobre todo porque entendía que se la estaba desacreditando como madre, cuando había sido la otra persona quien le había hecho la vida insoportable, no ocupándose tampoco de pasarles la pensión de alimentos a los dos hijos menores de edad que tenía en común, llevando mas de un año sin hacerlo.

Finalmente, nos exponía que su abogado le había indicado que no cabía recurso alguno, por lo que a este último efecto, acudía al Defensor del Pueblo Andaluz pues se encontraba desolada.

Teniendo en cuenta que se trataba de un asunto sub iudice, no encontramos a conocer la cuestión planteada en la misma.

En materia de exclusión social la **queja 12/953** plantea el desahuciado de un cortijo, de una persona, en el que venía trabajando como vigilante, al ser acusado por el propietario de estar haciendo daño a la propiedad. Este desalojo se produjo con un mandamiento judicial, por lo que desde esta Institución poco entendimos que pudiéramos hacer al respecto y, en cualquier caso, era un asunto entre particulares.

No obstante, nos preocupaba la situación de estar en la calle, por lo que nos pusimos en contacto telefónico con el interesado y le indicamos que debe remitirnos toda la información y el tipo de ayuda municipal que estuviera recibiendo, en el caso que así fuera.

Recibida la información, y apareciendo en ella los números de teléfono de su letrada, nos pusimos en contacto con ella quien nos comentó que había intervenido en la instrucción y que hubo una denuncia del propietario de la finca por amenaza y se encuentra pendiente de juicio.

Como viene aconteciendo en años anteriores, en **materia de Menores**, la mayoría de estas quejas ha sido planteadas por padres y madres de los menores que venían a expresar su disconformidad con el régimen de visitas impuestos por el Juzgador en los supuestos de ruptura de la convivencia familiar por separación o divorcio. (**Queja 12/4817, queja 12/1545, queja 12/2362, queja 12/4178, queja 12/6193, entre otras**).

Destacamos la queja de una madre acusada por la Fiscalía de un delito de abandono de familia, como consecuencia del incumplimiento del deber de escolarización de uno de sus hijos, menor de edad. Tal acusación venía motivada por unos informes elaborados por los servicios sociales del municipio en el que vive, y que no han tenido en cuenta sus circunstancias familiares, ya que ha tenido que cuidar a sus 4 hijos sin recibir ayudas sociales, a lo cual se une la enfermedad hereditaria que padecen los 3 hijos varones, y la grave enfermedad que durante los 3 últimos años ha padecido su hija. Mostraba su disconformidad con el hecho de verse implicada, como acusada, en dicho procedimiento judicial penal, y expresaba el sufrimiento de su familia por estos hechos.

Informamos a la reclamante que el mencionado procedimiento judicial cita en su escrito está encaminado a investigar la realidad de los hechos denunciados por la Fiscalía, a fin de que se inicie, en su caso, un juicio para dilucidar su posible responsabilidad penal. En el supuesto de que tras concluir las Diligencias Previas el Juzgado estimase que los hechos no constituyen infracción penal o que no queda suficientemente acreditada su perpetración, el Juzgador decidiría el sobreseimiento y archivo de sus actuaciones (**Queja 12/1000**).

8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

En el **Área de Personal del Sector Público** señalamos la **queja 12/5166** en la que la interesada denunciaba la falta de ejecución de sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía por el Ayuntamiento de Córdoba en relación con los trabajadores del zoológico municipal.

Durante 2012, en el **Área de Educación**, hemos recibido un total de 70 quejas donde las personas reclamantes expresaban su disconformidad con la medida disciplinaria impuesta a un alumno escolarizado en un centro sevillano, a la par que mostraban su solidaridad con la familia del afectado. A juicio de los reclamantes, la sanción impuesta era desproporcionada por unos hechos que, según manifestaban, ni tan siquiera habían podido ser constatado. Además de ello consideraban que, los últimos acontecimientos ocurridos redundan aún más en el daño que se le puede estar causando al alumno dado su diagnóstico de Trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH).

En relación con este asunto, esta Institución, a instancias de los padres del menor, ya había iniciado las actuaciones investigadoras oportunas para el esclarecimiento de los hechos así como para valorar la intervención de las autoridades educativas competentes. Ahora bien, del resultado de estas gestiones sólo podemos dar cuenta a los padres del alumno por ser las únicas personas legitimadas legalmente. No obstante, mostramos nuestro agradecimiento por la sensibilidad mostrada en apoyo del menor afectado. (**Queja 12/2364 y 69 más**).

En el **Área de Salud** se produjo la inadmisión a trámite de la **queja 12/3534** pues si bien se nos trasladaba la baja en el servicio de atención temprana a menores por pérdida de subvenciones, dichos hechos nos lo traslada una persona perteneciente a determinado movimiento asociativo sin ostentar la representación del mismo. No obstante, fue informada que por parte de esta Institución se habían iniciado distintas actuaciones en relación a supuestos similares planteados por diferentes movimientos Asociativos derivados de la falta de recursos.

En el **Área de Dependencia y Servicios Sociales** un ciudadano nos traslada la previsión de cierre de una residencia de ancianos, así como las consecuencias que dicho cierre suponía tanto para los residentes como para los trabajadores (**queja 12/4328**), adjuntando recorte de prensa donde se indicaba que los residentes iban a ser reubicados y se garantizaban los puestos de trabajo, no produciéndose su admisión a trámite al no haber tenido conocimiento de los hechos por ningún afectado y la falta de legitimación del referido ciudadano.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

En el **Área de Personal del Sector Público** reseñamos la **queja 12/4258** en la que el interesado denunciaba que funcionarios auxiliares del Ayuntamiento de Guadalcanal (Sevilla), estaban realizando funciones de Policía Local.

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** el interesado de la **queja 12/5033** nos daba cuenta de diversas disfuncionalidades e infracciones existentes en materia de accesibilidad en una serie de calles de Sevilla, así como la instalación de bastantes obstáculos que dificultaban, cuando no impedían, la accesibilidad de las personas afectadas por alguna discapacidad relacionada con la movilidad en diferentes espacios de la Ciudad. Situación ésta que se veía agravada con motivo de la Feria y la Semana Santa, lo que hacía que algunas personas discapacitadas optaran por marcharse fuera de la ciudad en esas fechas al no respetarse, tal y como exige el Decreto 293/2009, de 7 de Julio, por el que se regulan las normas para la Accesibilidad en las Infraestructuras, el Urbanismo, la Edificación y el Transporte en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la accesibilidad en las diferentes instalaciones que, con carácter temporal o eventual, son necesarias colocar en distintos puntos y espacios de la ciudad (palcos, casetas de feria, etc.). De hecho, de manera singular sobre este último tipo de instalaciones (las casetas de feria) dedicaba un amplio comentario a la necesidad de que se respete su accesibilidad.

Por otro lado, planteaba la necesidad de que se reformara la Ley 1/1999, de 31 de Marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, en lo que concierne al régimen sancionador, ya que estimaba que con la actual normativa no era posible sancionar a un Ayuntamiento por sus propios incumplimientos en materia de accesibilidad y consideraba, por distintos motivos, que debía de ser revisado el importe de las sanciones pecuniarias. Asimismo, estimaba que debía incorporarse a la Ordenanza de la Feria de Sevilla la exigencia de observar las normas de accesibilidad.

En relación con todas estas cuestiones, en las que se incluía desde una valoración genérica por la falta de respeto a las normas de accesibilidad en la ciudad y, de manera más concreta, con motivo de las fiestas primaverales y singularmente de la Feria de Abril y, al mismo tiempo, consideraba que debían abordarse las mencionadas reformas normativas, le manifestábamos que debía plantear estas cuestiones formalmente ante los distintos órganos competentes. Son estos órganos los que debían valorar el contenido de su escrito y, si estaban conformes con el mismo, realizar las actuaciones oportunas para atender sus pretensiones.

Ahora bien, si una vez que hubiera acudido a aquéllos, no obtuviera respuesta o considerara que la misma no era ajustada a derecho, podía acudir a esta Institución dando cuenta de la respuesta recibida o de la ausencia de la misma, a fin de que iniciáramos, si procedía, nuestras actuaciones en orden a la protección de los derechos que consideráramos vulnerados ante la Administración que legalmente corresponda.

Aún cuando han sido escasas las quejas rechazadas durante 2012 por el hecho de que la persona interesada no haya planteado el asunto previamente a la **Administración educativa**, hemos de destacar que la temática suscitada en estos expedientes ha sido muy variada. Así, nos encontramos con disconformidad con las calificaciones académicas (**queja 12/1785 y queja 12/5528**), o con las medidas disciplinarias impuestas a alumnos y alumnas (**queja 12/945 y queja 12/6062**), o en su caso, con la labor desempeñada por el personal no docente que presta servicios en los colegios públicos o concertados (**queja 12/5048**).

En **materia de Medio Ambiente** han sido varias las quejas no admitidas a trámite como consecuencia de que la parte afectada no había puesto los hechos en conocimiento de la Administración Pública.

De estas quejas merece destacar la **queja 12/3411** en la que parte interesada nos trasladaba su desconcierto ante el cierre de un parque público de su localidad para uso exclusivo de la clientela de un establecimiento hostelero emplazado en el interior del citado parque. En tal caso, esta Institución sugirió la posibilidad de exponer los hechos ante el Ayuntamiento.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** indicamos la **queja 12/3350** en la que el interesado nos consultaba sobre la normativa jurídica reguladora para ser monitor de un taller de empleo.

También citamos la **queja 12/4056** en la que el promotor mostraba su malestar por las condiciones en las que se encontraba la Residencia de Tiempo Libre donde ha pasado sus vacaciones y por la poca calidad de las comidas que ofrecía.

En la **queja 11/5815** el reclamante nos expone la gravosidad económica que supone el expediente de reintegro de cantidades indebidamente percibidas que se sigue en su contra, a consecuencia del abono de una PNC por discapacidad. Antes de dicha pensión, su madre era beneficiaria de la prestación familiar por hijo a cargo, pero que la trabajadora social, siendo él sordomudo (discapacitado), les aconsejó solicitar la PNC, por ser más beneficiosa. Pide que se deje sin efecto el reintegro por haberse ocasionado por culpa de la trabajadora social.

La mayor parte de las quejas no admitidas a trámite por esta causa en **materia de Administraciones Tributarias**, vienen denunciando la apertura de expediente de comprobación de valores en relación con los bienes inmuebles que habían adquirido por cualesquiera de las fórmulas admitidas en derecho, de entre ellas podemos destacar la **queja 12/432**, **queja 12/715**, **queja 12/1491**, **queja 12/1897** y **queja 12/1926**.

En **materia de Salud y Consumo** la mayoría de los expedientes donde se ha denegado la admisión a trámite lo ha sido por no haberse dirigido previamente el interesado a la administración, como en la **queja 12/157** (vulneración en un bar de la ley antitabaco), la **queja 12/1618** (engaño a persona mayor en venta a domicilio) o la **queja 12/3709** (molestias a los vecinos de consulta de médico privado), o bien si se han dirigido a la administración pero ésta aún no le ha dado tiempo a dar una respuesta como es el caso de la **queja 12/819** (falta de respuesta en reclamación ante el CHARE).

En **materia de Dependencia y Servicios Sociales** no han sido admitidas a trámites aquellos expedientes donde los interesados acuden a esta Defensoría directamente realizando sus demandas sin haber acudido previamente a la administración competente, pudiendo reseñar un grupo de quejas en las que esta sin resolver la solicitud de valoración de la discapacidad (**queja 12/3524**, **queja 12/3525**, **queja 12/3526** y **queja 12/3533**). Expedientes donde si bien queda acreditado el incumplimiento de los plazos, por otro lado conocemos por la experiencia de esta Institución en la tramitación de este tipo de expedientes que debido a su acumulación se esta prolongando su finalización a un tiempo superior.

De las quejas recibidas en esta **Asesoría de Igualdad**, han sido varias las no admitidas a trámite por que la persona interesada no había recurrido previamente a la

Administración Pública, destacamos las relacionadas con la petición de ayuda e información sobre empleo, viviendas sociales o ayudas de otro tipo, como las económicas.

Así en la **queja 12/354**, la persona interesada nos solicitaba información sobre empleo para ella y su esposo, ya que ambos estaban en paro, tenían una hija de seis años. Le escribimos indicándole que debían dirigirse a los Servicios Sociales, y al Servicio Andaluz de Empleo, donde se recibían las ofertas de empleo, así como solicitar información sobre el Programa de Solidaridad por si pudieran ser preceptores de este.

En el expediente de **queja 12/4641**, la persona compareciente solicitaba algún tipo de ayuda, ya que se encontraba de baja por enfermedad y sin percibir ayuda alguna. Nos refería los problemas que tenía con una Mutua de automóvil, ya que tuvo un accidente por el que le fue reconocido el derecho a una indemnización que no había cobrado al haber sido recurrida.

Una vez estudiada la situación que nos trasladaba, donde a la circunstancia de enfermedad se unía la falta de ingresos para subsistir, a ello habría que añadir la carga familiar y su imposibilidad para buscar trabajo en esos momentos.

Le indicamos desde esta Institución que en relación al gasto farmacéutico que nos planteaba, debía dirigirse a las oficinas del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ya que el Real Decreto 16/2012 reconocía el derecho a no pagar medicamento alguno, de los reconocidos por la Seguridad Social, para aquellas personas que se encontrasen en situación como la que vivía en esos momentos.

En cuanto a la posibilidad de percibir algún tipo de ayuda, se le remitió a los Servicios Sociales Comunitarios, para que le gestionaran, bien una ayuda individual o, si cumplía los requisitos, el Programa del Salario Social.

En referencia al Programada de Solidaridad de los andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, destacamos las queja recibidas por estar en desacuerdo por habérseles denegado esta ayuda, como son la **queja 12/2900 y queja 12/3405**.

Durante 2012, en el **Área de Menores**, han sido escasas las quejas no tramitadas por no haber recurrido previamente las personas reclamantes a la Administración. No obstante, como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, los asuntos planteados en las mismas han sido de diversa índole.

Como ejemplo relatamos la queja de una persona que había adoptado a una menor, y tras alcanzar la mayoría de edad, ésta mostraba interés en contactar con sus hermanos biológicos. Al respecto informamos que el artículo 178.1 del Código Civil establece que la adopción es irrevocable y produce la extinción de los vínculos jurídicos entre la persona adoptada y su familia biológica. Y precisa el artículo 160.1 del Código Civil que todo padre o madre, aunque no ejerzan la patria potestad, tienen derecho a relacionarse con sus hijos excepto que éstos hubiesen sido adoptados, conforme a lo dispuesto en la resolución judicial. Así pues, desde la fecha de la adopción queda extinguido el parentesco a efectos civiles y penales, la patria potestad, los apellidos y desaparece la vecindad de la familia biológica. Tampoco subsiste el derecho/obligación de alimentos y se extinguen los derechos sucesorios.

No obstante la ruptura absoluta de vínculos con la familia de origen, en la legislación también se prevé el derecho de la persona adoptada a conocer sus orígenes. A tales efectos, la Administración andaluza tiene operativo un servicio gratuito de post

adopción, entre cuyos cometidos se encuentra el ofrecer orientación a las familias sobre el proceso de revelación de la historia personal y familiar del hijo o hija. También está específicamente orientado dicho servicio a facilitar la búsqueda de los orígenes, y en su caso, mediar entre la persona adoptada y su familia biológica para facilitar un encuentro, siendo requisito indispensable para ello contar con el consentimiento expreso de las personas afectadas. **(Queja 12/491)**.

Destacamos asimismo la queja formulada por un padre que se lamentaba de la facilidad con que los menores pueden acceder a los servicios que ofertan los establecimientos dedicados al piercing y tatuaje, postulando por sanciones para aquellos establecimientos que los realicen sin la autorización de sus padres. En este caso, informamos que en el supuesto de que la actuación de cualquier establecimiento o profesional dedicado al piercing o tatuaje lo considerara atentatorio a sus derechos o los de sus hijos/as, menores de edad, podría presentar la correspondiente denuncia en el Ayuntamiento del municipio en que se estuviese realizando la actividad, correspondiendo a la Administración Local las competencias de control, inspección e incoación de los correspondientes expedientes sancionadores conforme al Capítulo VI del Decreto 286/2002, de 26 de Noviembre, a través del cual se fijan las condiciones higiénico- sanitarias que deben reunir tales establecimientos así como las normas de higiene y formación del personal que las aplica, como medio para prevenir posibles daños para la salud derivados de prácticas incorrectas. **(Queja 12/1547)**.

10. SIN PRETENSIÓN.

En el **Área de Personal del Sector Público** la persona interesada de la **queja 12/2108** exponía denuncia genérica en relación con procesos selectivos y, en concreto, posible desigualdad en las pruebas físicas de acceso al empleo público entre hombres y mujeres al establecerse, para éstas, un tiempo superior para su realización.

Dentro del **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** en la **queja 12/356**, el interesado, jubilado de 70 años de edad, nos exponía que en vista de que no resultaba adjudicatario de una vivienda protegida, que llevaba 12 años solicitando, tenía que vivir de alquiler y nos preguntaba dónde acudir para solicitar una ayuda para pagar la renta mensual por alquiler, ya que su pensión era muy pequeña y le costaba mucho llegar a fin de mes. Es decir su queja no tenía por pretensión denunciar una actuación de la Administración por violación de un derecho, sino solicitar información sobre como acceder al disfrute del derecho a la vivienda.

Le informamos que anualmente la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía realizaba una convocatoria pública de ayudas para alquiler destinadas a aquellas personas mayores que perciban una pensión no contributiva y sean titulares del contrato de arrendamiento de la vivienda. Adicionalmente, le informamos que tanto el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de Diciembre, modificado por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de Diciembre y por el Real Decreto 1961/2009, de 18 de Diciembre), como el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 (Decreto 395/2008, de 24 de Junio, modificado por Decreto 266/2009, de 9 de Junio; texto integrado publicado por Orden de 7 de Julio de 2009, BOJA. núm. 151, de 5 de Agosto de 2009), regulan el programa de ayudas a los inquilinos, que consisten en una subvención cuya cuantía máxima anual será del 40 % de la renta anual que se vaya a satisfacer, con un límite de 3.200 euros por vivienda, y con un plazo máximo de dos años.

En cualquier caso, para acceder a esta subvención, además de cumplir determinados requisitos en cuanto a la duración del contrato, renta máxima, ingresos de la unidad familiar, etc., era necesario que en el contrato de alquiler hubiera intermediado una Agencia de fomento del alquiler debidamente homologada por la Junta de Andalucía, por lo que le sugerimos que se personara en cualquier de éstas para informarse de estas ayudas y de los requisitos a cumplir.

En otro grupo de quejas, con menor incidencia numérica, ciudadanos y ciudadanas se dirigen a la Institución no para plantear una queja frente a la actuación de un órgano administrativo concreto, sino que lo hacen para expresar su opinión acerca de determinadas cuestiones que inciden en el **ámbito educativo**.

A título de ejemplo traemos a colación la queja referida a los riesgos que entraña para la salud corporal e higiene postural el peso de las mochilas que diariamente cargan alumnos y alumnas. Informamos a la reclamante que desde el año 2007 esta Institución ha llevado a cabo actuaciones al respecto ante la Consejería de Educación, resultando que en su momento fuimos informados de las instrucciones que desde dicho organismo se había dirigido a los respectivos editores para que los libros de texto fueran editados en fascículos precisamente con la intención de que su transporte sea menos gravoso para el alumnado. Así mismo, tal como se hace constar en el Artículo 3 (Formato de los libros de texto) del Decreto 227/2011, de 5 de julio, por el que se regula el depósito, el registro y la supervisión de los libros de texto, así como el procedimiento de selección de los mismos por los centros docentes públicos de Andalucía, los libros de texto podrán estar editados en formato impreso o en formato digital y, en este caso, su edición se ajustará, en cuanto al uso de software libre en el entorno educativo, al equipamiento instalado en los centros educativos andaluces, garantizando de esta forma su compatibilidad con las tecnologías de la información de las que se dispone en los mismos y, por tanto, permitiendo su uso por parte del alumnado. **(Queja 12/447)**.

Dentro de las **quejas de Medio Ambiente** no admitidas a trámite a consecuencia de la falta de concreción de la pretensión por la parte afectada podemos destacar la **queja 12/4362** en la que la parte interesada se dirigía a esta Institución para trasladarle una iniciativa que iba a ser planteada ante el Ayuntamiento de su localidad en relación con el uso de terminales de teléfonos móviles.

Analizada la documentación aportada entendimos que no se trataba de una queja contra el Ayuntamiento de su localidad sino de una propuesta que pretendía ser trasladada al Consistorio.

Así pues, agradecemos al interesado el apoyo mostrado y le comunicamos que finalizábamos las actuaciones ya que no planteaba una queja frente a la actuación de un órgano administrativo concreto.

En **materia de Seguridad Social** en el expediente de **queja 12/63** comparece un trabajador del campo manifestando su disconformidad con la última reforma operada en la Ley General de Seguridad Social, en materia de trabajadores del campo, al considerar injusta la exclusión cuando no se trabaja ninguna jornada en un período de 6 meses. También lamenta que se arranquen cada vez más árboles, dado que ello supone menos trabajo.

En **materia de Salud y Consumo** fueron inadmitidos a trámite aquellos expedientes donde la pretensión de los interesados es simplemente informativa, como en la **queja 12/655** donde un Ayuntamiento nos traslada un acuerdo del pleno en relación a la adjudicación de oficinas de farmacias, la **queja 12/1239** donde una determinada asociación

nos traslada la denegación de su consideración como asociación de consumidores, o la queja 12/3275 donde la interesada nos expone su parecer sobre el deterioro del sistema sanitario público.

En el **área de Dependencia y Servicios Sociales** diferentes expedientes fueron inadmitidos a trámite por su falta de pretensión en el planteamiento, así la **queja 12/458** en la que el interesado muestra su desacuerdo con el funcionamiento de la Ley de la Dependencia, la **queja 12/2376** al ser un escrito dirigido al Juzgado, o la **queja 12/6839** donde el interesado manifiesta su disconformidad con la disminución de los servicios sociales.

En **materia de Igualdad y Participación**, en este apartado sobre la falta de concreción de la pretensión por parte de las personas que interponen quejas, las cuales, más que quejas son aportaciones de ideas, o iniciativas, estacamos el expediente de **queja 12/1666** en la que la parte interesada mediante correo electrónico nos refería la situación de su pueblo, Mancha Real, sin aportarnos una queja en concreto aunque nos trasladaba algunas medidas que podrían servir para mejorar la situación de algunos de sus paisanos que, en estos momentos, se encuentran en mala situación debido a la crisis.

Consideramos que algunas de éstas medidas podrían cumplir una importante labor social, por lo que le aconsejamos hacerlas llegar a los regidores municipales para que, en el ámbito de sus competencias, pudieran estudiar la viabilidad de las misma.

Así le comunicamos al interesado que valorábamos positivamente que, en las actuales circunstancias, era importante aportar ideas e iniciativas novedosas que vinieran a paliar la mala situación de los municipios y, con ello, la de muchos ciudadanos y ciudadanas.

Por ello, le agradecemos su escrito y quedamos a su disposición para cualquier otra cuestión que deseara trasladarnos.

Sólo se ha presentado una queja en el 2012 rechazada por este motivo en **materia de Menores**. Se trata de una ONG dedicada a la atención a la infancia que solicitaba información sobre las diversas actuaciones desarrolladas por la Institución en defensa de los menores con trastornos de conducta desde la elaboración de nuestro Informe especial sobre la atención que recibe este colectivo por los poderes públicos de Andalucía.

En este ámbito, se proporciona a la entidad información detallada sobre las actuaciones emprendidas para comprobar el grado de cumplimiento de las propuestas contenidas en el Informe especial, recalcando asimismo que nuestra especial sensibilidad por el problema de los menores con trastornos de conducta nos ha llevado a formar parte activa de diversos foros, encuentros y jornadas de trabajo donde se ha debatido y puesto en común preocupaciones y propuestas de mejora para la atención de dicho sector de la población. (**Queja 12/2997**).

11. TRANCURSO DE MÁS DE UN AÑO.

En el **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes** en la **queja 12/1562**, el interesado nos exponía que el Servicio de Grúas del Ayuntamiento de Almonte (Huelva) le había producido daños de entidad en su vehículo al retirarlo de la vía pública. Nos manifestaba que tras presentar reclamación, se le solicitó diversa

documentación, que aportó, para tramitar su reclamación y no había vuelto a tener noticias. La queja podría haber sido admitida a trámite, pero resultaba que los daños se produjeron con fecha 24 de Mayo de 2010 y los últimos trámites que se efectuaron sobre la misma databan de 21 de Octubre de 2010.

Por ello, la queja no resultó admisible a trámite por más de un año y porque el artículo 142.7 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que la solicitud de indemnización puede entenderse desestimada si no recae resolución expresa.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** la persona interesada de la **queja 12/255** nos exponía su disconformidad con procedimientos sancionadores incoados en relación con un centro destinado a la prestación de servicios sanitarios (Centro de Reconocimiento Médico de Conductores); tras la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el consiguiente levantamiento de actas de infracción.

También reseñamos la **queja 12/4537** en la que el interesado contaba que la empresa en la que trabajaba había presentado suspensión de pagos motivo por el que no había cobrado diversas cantidades salariales. Asimismo manifestaba que durante los años 2006 y 2007 había denunciado a su empresa ante la Inspección de Trabajo por diversos incumplimientos de normativa y derechos sociolaborales de los empleados. Finalmente, consiguió mediante sentencia de 2008 del Juzgado de lo Mercantil de los de Sevilla, una indemnización a su favor de la que hasta la fecha de presentación de la queja sólo había cobrado una mínima parte.

En materia de Seguridad Social el interesado en la **queja 11/5793** nos expone que percibe una pensión no contributiva por discapacidad desde hace años, incrementada con el complemento por necesitar ayuda de tercera persona, pero que en la última revisión de su estado realizada en el año 2008 le han retirado el referido complemento, habiendo reclamado sin recibir respuesta.

En el **área de Salud** se acordó la inadmisión a trámite de una única queja donde los hechos comunicados sobrepasaban el límite del año que establece nuestra ley reguladora, así la **queja 12/2912** donde el interesado discrepa de la reducción de su porcentaje de discapacidad resultante de la revisión de la misma, siendo la resolución del reconocimiento del nuevo porcentaje de discapacidad de febrero de 2011 y el interesado recurrió contra la misma, siendo de mayo de 2011 la resolución que desestima la reclamación previa a la vía jurisdiccional social (que no sabemos si ejercitó).

Como reseña de las quejas que no se han admitido a trámite por esta causa en **materia de Administraciones Públicas y Ordenación Económica** podemos citar la **queja 12/3060**, en la que la persona promotora de la queja manifestaba que había presentado varias solicitudes de licencias para venta ambulante en un municipio de Málaga pero el Ayuntamiento no resolvía los procedimientos.

Analizada la documentación facilitada observamos que todas las solicitudes presentadas por el interesado databan de fechas que superaban con creces el límite temporal de un año por lo que, según lo establecido en el artículo 16.1 de la nuestra Ley reguladora (Ley 9/1983, de 1 de diciembre), la queja no podía ser admitida a trámite por considerar que no reúne los requisitos que exige dicha Ley.

12. DESISTIMIENTO.

En el **Área de Personal del Sector Público** señalamos la queja **12/2108** en la que los interesados ex-trabajadores de Santana, exponían la situación en la que se encontraba el colectivo como consecuencia del incumplimientos por la Junta de Andalucía de los compromisos adquiridos sobre las Ayudas Sociolaborales dentro del Plan Linares Futuro.

En la **queja 12/3395**, afectante al **Área de Urbanismo, Vivienda, Obras Públicas y Transportes**, el reclamante nos exponía que residía en la Estación de San Roque, anejo del término municipal de San Roque (Cádiz), y sólo en este núcleo relativamente pequeño de población eran más de 15 familias que habían elegido la autocaravana como su forma de ocio y veía como cada año estaban siendo más limitados en su derecho a la libre circulación. Le estaban limitando el acceso a las playas con la colocación de balizas a 2'10 metros de altura para que no pudieran acceder a los aparcamientos y poder disfrutar de ellas como otro ciudadano cualquiera. Solicitaba poder acceder a los aparcamientos y pernoctar cumpliendo con la regulación existente en el Reglamento General de Circulación y en la Instrucción 08/v-74 de la Dirección General de Tráfico. El interesado, al que habíamos formulado una ampliación de datos para que nos adjuntara fotocopia de su reclamación al Ayuntamiento de San Roque, nos expuso que, por el momento, no lo había hecho y nos señalaba que desistía de la tramitación de la queja.

El interesado de la **queja 12/4053**, Presidente de una Comunidad de Propietarios en Almería, nos manifestaba que hacía unos 5 años solicitó unas ayudas a la Junta de Andalucía para renovación del aparato elevador (ascensor), cambio de ubicación y acondicionamiento a normativa actual de los contadores de energía eléctrica y arreglo de humedades. La ayuda se concedió, pagando la comunidad el 25% del total del presupuesto y la Junta de Andalucía el 75% restante. Los vecinos desde hacía 3 años tenían en una cuenta finalista (exigida por la ayudas) la parte suya alrededor de unos 14.000 euros. Al cabo de los 5 años de solicitar la ayuda la Junta a través de EPSA (Empresa Pública del Suelo de Andalucía), les da la orden de empezar la reforma. Esta orden se dio a través de un acta de inicio de obra la cual fue firmada por el presidente de la comunidad, la empresa que realiza la obra, el arquitecto que realiza el proyecto de la reforma y un aparejador de EPSA.

Nos exponía que la Junta de Andalucía no había ingresado su parte (75% del presupuesto) y, por tanto, no se había podido hacer frente al pago del aparato elevador (ascensor) a la empresa que se había encargado de su cambio; por lo tanto, la empresa no había dado de alta el ascensor en industria y así este estaba colocado y en perfecto estado de funcionamiento, pero la empresa decía que hasta que no cobrara por lo menos la mitad no lo ponía en funcionamiento. Dentro del edificio, en la cuarta planta vivía una persona viuda, con 80 años, con un solo ojo y con serias dificultades de movilidad. En la tercera planta vivía un hombre también de 80 años y diagnosticado con la enfermedad de Alzheimer. Esta persona no podía ir diariamente a su terapia pues no podía ni subir ni bajar las escaleras y, por último, en la planta segunda había una mujer embarazada de 5 meses.

El interesado al que habíamos formulado ampliación de datos nos respondió que la Empresa Pública de Suelo de Andalucía había abonado uno de los dos pagos de la subvención concedida para la instalación de un ascensor en su bloque, por lo que la empresa instaladora había accedido a ponerlo en marcha, motivo por el cual nos solicitaba que paralizáramos nuestra intervención en el presente expediente de queja.

Algunos de los expedientes de quejas en **materia de Educación** no pudieron ser admitidos a trámite conforme a las previsiones contenidas en nuestra Ley reguladora

por cuanto las personas interesadas confirmaron, transcurridos escasos días desde la presentación del escrito y, por tanto, del inicio de las actuaciones ante los órganos administrativos competentes, que desistían de su pretensión porque el problema se había resuelto satisfactoriamente

La temática suscitada en estos casos ha sido realmente variada: Asuntos relacionados con los procesos de escolarización del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos (**quejas 12/2613, queja 12/4771 y queja 12/5376**), cuestiones relativas a planificación escolar (**quejas 12/5066 y queja 12/5068**), o problemas de convivencia escolar (**queja 12/2788 y queja 12/3063**).

En **materia de universidades** han sido varias las quejas que no han sido admitidas a trámite como consecuencia del desistimiento manifestado por la parte afectada antes de iniciar nuestra actuación. Dentro de éstas podemos destacar la **queja 12/3623** en la que la parte promotora de la queja denunciaba el retraso en el pago a estudiantes Erasmus por parte de la Universidad.

Con posterioridad se recibió un nuevo escrito de la parte promotora de la queja en la que informaba que, aunque con bastante retraso, le habían abonado la beca, por lo que solicitaba que se paralizasen nuestras actuaciones.

En **materia de Medio Ambiente** han sido varias las quejas que no han sido admitida a trámite como consecuencia del desistimiento manifestado por la parte afectada antes de iniciar nuestra actuación. Dentro de éstas podemos destacar la **queja 12/4928** en la que la parte promotora de la queja expresaba su malestar ante la ausencia de respuesta por parte de la empresa de suministro de agua en su localidad y el Ayuntamiento a reclamaciones por averías y problemas en la red de suministro de agua potable.

Con posterioridad se recibió un nuevo escrito en el que manifestaba que el problema objeto de la queja había sido convenientemente resuelto, por lo que solicitaba la suspensión de nuestras actuaciones.

En el **Área de Trabajo y Seguridad Social** señalamos la **queja 12/1922** en la que interesado nos exponía su disconformidad con el cambio de empresa que gestionaría programa de acogimiento familiar subvencionado por la Junta de Andalucía (Consejería de Igualdad y Bienestar social). Posteriormente la interesada nos comunicó se había llegado a un acuerdo con la empresa que había adquirido dicho programa y que lo estaban desarrollando estando resuelta la situación laboral de los trabajadores.

En la **queja 12/5954** el interesado que había asistido a un curso de *“atención sociosanitaria a personas dependientes en domicilio”* manifestaba que había tenido problemas con la tramitación de la certificación de participación en el mismo, organizado en el Ayuntamiento de Cádiz, pero tras iniciarse las actuaciones y pedirle ampliación de datos, el interesado formulaba desistimiento expreso.

Dentro de las quejas de **Administraciones Tributarias** que no se han admitido a trámite por desistir de su pretensión la persona interesada, queremos destacar la **queja 12/6408** en la que el interesado manifestaba que había recibido una notificación del organismo de recaudación de la diputación en la que se le reclamaba el IBI por el período de 2006 a 2012, si bien debido a su situación económica no podía hacer frente al pago, a pesar de haber solicitado un fraccionamiento del mismo.

Una vez puestos en contacto con el interesado éste nos informó que su situación económica había cambiado, ya no estaba desempleado, por lo que se había personado en las oficinas de recaudación de la diputación para llegar a un acuerdo de fraccionamiento de la deuda, por lo que solicitaba que suspendiéramos las actuaciones.

En el **Area de Salud** con carácter previo a haber tomado una decisión sobre la admisión o no del expediente a trámite, el interesado nos traslada la resolución de su problemática, así en la **queja 12/336** no se ponía a disposición ambulancias adaptadas para discapacitados, en la **queja 12/3438** existía urgencia en la intervención quirúrgica de su hija, y en la **queja 12/5479** había demora en la colocación de un filtro en la vena cava.

En el **área de Servicios Sociales y Dependencia** las quejas que no fueron admitidas a trámite por desistimiento de los interesados, lo son normalmente por haber quedado sus pretensiones satisfechas en la fase de estudio del expediente, como la **queja 12/5647** en la que nos trasladaban la demora en la cita para la valoración de la discapacidad, si bien pueden acontecer otros motivos para el desistimiento, como en la **queja 12/1782** donde el interesado denunciaba el incumplimiento de los plazos del pago fraccionado de la deuda derivada de la Prestación Económica en su día reconocida, comunicando posteriormente su desistimiento ya que el tema lo iba a tratar un abogado de su confianza.

Por desistir de su pretensión la persona interesada, en este Área la temática recibida ha sido variada y mayoritariamente a través de correo electrónico. Dentro de éstas podemos destacar el expediente de **queja 12/2725** en la que se nos refería que estaba realizando un curso de formación que conllevaba el cobro de una ayuda. Sin embargo, desde el mes de marzo que inició el curso, no había cobrado nada por lo que reclamaba esta cantidad. Continuaba diciendo que le indicaban que llamara a un número de teléfono, un 901, pero no recibió respuesta.

Posteriormente tuvo entrada en esta Institución escrito del interesado, indicando que el problema por el que se dirigió a esta Institución había sido resuelto.

En la **queja 12/592** se dirigían a esta Institución por correo electrónico, para denunciar el impago del Salario Social y que realizando gestiones en la administración competente le habían dicho que no había dinero.

Le escribimos al interesado, solicitándole una ratificación de la queja, así como que nos mandara un escrito con la copia de la solicitud y que nos remitiera él mismo, el resto de solicitantes a los que se refería en su mensaje.

Recibimos un correo del interesado, indicándonos que se le había regularizado el pago del Salario Social. Por lo que procedimos al cierre del expediente.

En **materia de Política de Género**, en la **queja 12/7182** mediante e-mail el interesado denunciaba su sorpresa en relación a un programa de formación "Promotoras de igualdad de género" que ofertaba la Delegación de la Mujer del Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera, pues ésta le comentaron que el curso solamente lo podían realizar las mujeres, con lo cual se sentía totalmente excluido y discriminado.

Sin llegar a realizar ningún trámite por parte de esta Defensoría, recibimos un correo electrónico por parte del interesado donde nos comunicaba el desistimiento de su queja, ya que el motivo inicial de la misma se había resuelto.

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

SECCIÓN QUINTA.- LA COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON LA INSTITUCIÓN.

Toda queja que resulta admitida a trámite genera de inmediato la petición de colaboración e información desde el Defensor del Pueblo Andalúz hacia las autoridades, funcionarios y agentes de las Administraciones para auxiliar al Comisionado del Parlamento en sus funciones de esclarecimiento y análisis de las cuestiones que aborda cada queja.

Esta demanda de información dirigida a las autoridades o personal público formaliza una relación de colaboración que está legal y estatutariamente establecida mediante unos mecanismos que refuerzan el deber de colaboración de este personal hacia el Defensor, investido con la condición de Comisionado del Parlamento.

Aunque está perfectamente delimitado ese deber de colaboración singular, recordamos que se construye bajo las notas de «preferente y urgente» según señala el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de Diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz. Para ello, la citada Ley dispone un mandato diáfano hacia los poderes públicos a los que señala como «obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andalúz en sus investigaciones e inspecciones». Tampoco olvidemos que este ámbito de relación y colaboración se sustenta en la función estatutariamente atribuida al Defensor del Pueblo Andalúz 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 recopilar la valoración que realiza el Defensor del Pueblo Andalúz sobre este grado de colaboración, esta Sección del Informe Anual, la Quinta, está dedicada a comentar la colaboración que ofrecen las varias Administraciones al Defensor del Pueblo Andalúz en el desempeño de sus funciones atendiendo a las relaciones ofrecidas a lo largo de la tramitación de miles de quejas..

Este año que comentamos de 2012, en términos estadísticos, ha supuesto un incremento del número de quejas presentadas: 7.239 expedientes, frente a las 6.383 del ejercicio de 2011.

A partir de este número de quejas presentadas, y de las provenientes de años anteriores, el Defensor del Pueblo Andalúz inicia sus actuaciones de investigación. Los datos, la información, incluso cualquier criterio u opinión nos resulta de extraordinario valor para poder tomar cumplido conocimiento de las cuestiones que nos expresan en el escrito inicial de queja. De ahí que toda queja tramitada ante cualquier dependencia administrativa es, en sí misma, una demanda de colaboración, de necesario auxilio, para poder esclarecer el asunto que una persona nos ha hecho llegar.

Gracias a la colaboración ofrecida, podemos conocer el estado de la cuestión, analizar los posibles motivos de la protesta ciudadana o, sencillamente, ajustar la exactitud de las manifestaciones que la persona interesada nos ha expresado en su escrito. Accedemos, gracias a esa colaboración, al contenido de expediente administrativo y ello nos permite comprender las pretensiones que se deducen en la queja.

Debemos insistir en que la colaboración solicitada mediante la petición de los informes necesarios se obtiene con una generalizada y mayoritaria normalidad Baste indicar que sólo referido al ejercicio de 2012, hemos recibido formalmente 3.792 informes, dictámenes o remisiones de documentación variadísima que atienden las peticiones de

información dirigidas ante los responsables de las Administraciones implicadas en los expedientes de queja.

Lógicamente, nuestro proceder va dirigido a solicitar esa colaboración e información en el número de veces necesario para obtener finalmente el efectivo cumplimiento de ese singular deber de colaboración establecido por la norma. Recordamos, una vez más, que toda petición inicial de información no atendida provoca una reiterada petición; y si esta segunda solicitud no se responde, volvemos a insistir con una tercera comunicación requiriendo la información necesaria para atender la queja.

Esta labor de impulso y de insistencia para obtener la información de la Administración, nos ofrece unos datos de gestión que venimos incorporando en nuestros análisis internos. Y si, tras varias peticiones de colaboración, ésta no se obtiene, dirigimos el escrito formal de *Advertencia* por el que se significa a la autoridad responsable su falta de colaboración y se le anuncia de manera detallada las consecuencias legalmente previstas de su omisión informativa según la regulación del Defensor del Pueblo Andalúz.

En concreto, podemos indicar que con motivo de las quejas admitidas a trámite, y que provocaron la necesaria petición de información (3.569 escritos) a las distintas Administraciones y organismos, fue necesario remitir en un 60,07 por ciento de los casos una nueva petición de información.

Así mismo, nos vimos obligados a requerir en una tercera ocasión esa información no recibida en un 23,06 % de los casos. Y, finalmente, el Defensor del Pueblo Andalúz debió dirigir escritos formales de *Advertencia* en el 5,86 de los expedientes ante la persistencia en no enviar la información solicitada.

En términos absolutos, resumimos que de 3.569 peticiones, debimos reiterar los informes en un 60% de los casos. Más de la mitad de las peticiones de información deben ser repetidas para insistir en la necesidad de ofrecer la información al Defensor. Incluso, casi en la cuarta parte de los casos debemos llegar a una tercera petición.

Este dato no es bueno. Indica una pasividad en la actitud de las Administraciones para agilizar sus respuestas. Si bien —justo es aclararlo— esa información llega finalmente gracias a nuestro impulso y la absoluta voluntad de obtener la información que necesitamos para evaluar la queja y ofrecer la respuesta que, en cada caso, merezca.

Con todo ello, la principal valoración que hemos de manifestar es el desarrollo de los cauces de colaboración de las Administraciones Públicas con el Defensor del Pueblo Andalúz en el desempeño de sus funciones. Así ha sido en este ejercicio de 2012, como se ratifica a lo largo de los ejercicios anteriores.

Hasta aquí, con sus matices, la descripción normalizada que caracteriza la frecuencia de las relaciones del Defensor del Pueblo Andalúz con las Administraciones y sus responsables interlocutores. Pero todo tiene su excepción; también existen casos en los que esa colaboración o información no se obtiene. Y, como acostumbramos a aclarar, se produce un incidente que no por minoritario, obtiene una disculpa.

Más bien al contrario; en un entorno mayoritario de relaciones fluidas y eficaces, los supuestos de no colaboración aparecen más reprobables, a pesar de que en ocasiones estos supuestos de desatención se producen en unos expedientes de queja concretos,

mientras que en otros casos la misma administración colabora e informa sin problema alguno para atender otros asuntos.

Como explicamos, si, a pesar de todo ello, la colaboración no se facilita por quien tiene la obligación estatutaria y legal de hacerlo, entonces el Defensor del Pueblo Andaluz queda en disposición de proceder a valorar la situación concreta y declarar, en su caso, la «actitud entorpecedora» de la autoridad responsable a sus funciones, en los términos del artículo 18.2 de la Ley reguladora.

Afectados por esta situación anómala y minoritaria encontramos 12 supuestos que han merecido la declaración de «actitud entorpecedora». 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 en el que se recoge cada resolución.

QUEJA	AUTORIDAD	BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO
Queja 08/3704	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de San Roque (Cádiz)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 08/3732	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Mojácar (Granada)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 09/967	Concejal-Delegado del Área de Obras Públicas. Ayuntamiento de Níjar (Almería)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 09/1033	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Énix (Almería)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 09/2968	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Fuente-Palmera (Córdoba)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 09/3243	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 10/2481	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Torrox (Málaga)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 10/3079	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Espejo (Córdoba)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 10/3135	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Espejo (Córdoba)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 10/3409	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Salobreña (Granada)	VIII-841, de 9 Abr.
Queja 11/2393	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Alcalá del Río (Sevilla)	IX-22, de 13 Jun.
Queja 11/2781	Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla)	IX-64, de 17 Sep.

SECCIÓN SEXTA:
RELACIONES INSTITUCIONALES

SECCIÓN SEXTA.- RELACIONES INSTITUCIONALES.

Abordamos en esta sección un relato sintético de actuaciones del Defensor del Pueblo Andalúz en el desarrollo de una extensa actividad institucional, a través de la cual se concretan relaciones del más variado tipo en diversos ámbitos, que tienen por finalidad la promoción e impulso de derechos, así como la divulgación institucional y el fomento de la participación social, además de otras actividades institucionales de interés para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados este Comisionado.

Para facilitar la exposición y consulta de la heterogénea actividad institucional recogida en esta sección, como en años anteriores, procedemos a su sistematización a través de bloques temáticos.

I.- RELACIONES CON EL PARLAMENTO.

La naturaleza de órgano de extracción parlamentaria del Defensor del Pueblo Andalúz determina que en el ámbito de sus relaciones institucionales la relación con el Parlamento del que es Comisionado, sea prioritaria para esta Institución.

En este sentido, la natural relación entre este Comisionado y su Parlamento se ha seguido desarrollando durante el año 2012, fundamentalmente, a través del cauce procedimental ordinario que establece la Ley de dar a conocer y exponer en el ámbito parlamentario sus informes e investigaciones, y también manifestando su parecer en trabajos de índole parlamentaria y colaborando recíprocamente en iniciativas de las dos instituciones, que contribuyen a estrechar la relación y sintonía entre ambas entidades.

Pasando al detalle de actividades, hemos de iniciar nuestra exposición indicando que la entrega del Informe Anual de 2011 al Presidente del Parlamento se realizó el día 30 de marzo de 2012, publicándose en el BOPA nº 18, de 6 de junio de 2012. El Informe fue expuesto ante la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones en su sesión celebrada el día 19 de junio de 2012 (Diario de Comisiones, nº 32). La exposición y debate del Informe ante el Pleno de la Cámara se realizó el día 27 de junio de 2012 (Diario de Sesiones de Plenos nº 5).

Asimismo se han elaborado y puesto a disposición de los Grupos Parlamentarios los Informes Especiales siguientes:

- “Menores expuestos a violencia de género: Víctimas con identidad propia”, presentado en el Parlamento de Andalucía el 14 de septiembre de 2012 (BOPA nº 71, de 26 de septiembre de 2012).
- “Incidencia en el ocio juvenil en Andalucía de la Ley 7/2006 (Ley Antibotellón)”, presentado en el Parlamento de Andalucía el 27 de enero de 2012 (BOPA nº 27, de 20 de junio de 2012).
- “Informe Anual del Defensor del Menor de Andalucía-2011”, presentado en el Parlamento de Andalucía el 21 de mayo de 2012 (BOPA nº 28, de 21 de junio de 2012). Debatido en la Comisión de Igualdad y Bienestar Social el día 3 de octubre de 2012 (Diario de Sesiones nº 57)

Se han producido también, las comparecencias del Defensor del Pueblo Andaluz en diversas Comisiones Parlamentarias para la defensa y debate de diversos Informes Especiales. En concreto:

- En la Comisión de Salud y Bienestar Social, el 31 de octubre de 2012, en relación con el Informe Especial “Menores expuestos a violencia de género: Víctimas con identidad propia”, presentado en el Parlamento de Andalucía el 14 de septiembre de 2012 (Diario de Sesiones de Comisiones nº 73).
- En la Comisión de Gobierno Interior y Peticiones, el 19 de junio de 2012, en relación con el Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2011 (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 32).
- En la Comisión de Igualdad y Bienestar Social, el 3 de octubre de 2012, en relación con el Informe Anual del Menor del año 2011 (Diario de Sesiones de Comisiones, nº 57).

En otro orden de cosas, y en el marco de la colaboración de las instituciones parlamentarias de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz ha participado en la convocatoria general de este tipo de ayudas para las que destina el 0’7% de su presupuesto de gastos.

Una vez cumplido el periodo de duración del V mandato del Defensor del Pueblo Andaluz, el Titular de esta Institución, desde el 1 de marzo de 2012 pasó a desempeñar el cargo “en funciones”, de conformidad con lo establecido en el art. 5.3 de su Ley reguladora.

II.- RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LAS CORTES GENERALES Y CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS AUTONÓMICOS.

Durante el año 2012 se han remitido 574 quejas a las Instituciones afines, de las cuales 570 fueron al Comisionado Estatal y 4 a los Autonómicos, por plantearse en las mismas temas que afectaban a la competencia funcional y/o territorial de dichas Instituciones. En la Sección Cuarta se relatan con mayor detalle las circunstancias de estas quejas.

Asimismo, en el ámbito de las relaciones con las demás Defensorías, reseñar el acuerdo de todas éstas, estatal y autonómicas, para elaborar coordinadamente un informe especial sobre la situación de las urgencias hospitalarias. Esta iniciativa constituye una experiencia pionera para promover la realización de actuaciones conjuntas para la mejor protección y defensa de los derechos de la ciudadanía.

En este contexto de cooperación hemos de enmarcar también la celebración, en Zaragoza, durante los días 19 a 20 de junio, de las XVII Jornadas de Coordinación entre Defensorías del Pueblo, organizadas por la Institución del Justicia de Aragón en las que se debatió, con carácter monográfico, sobre la protección de las personas con enfermedad mental.

Para abordar esta temática se desarrollaron diversas ponencias, agrupadas en los siguientes ámbitos de actuación:

- “Tratamientos Penitenciarios. Alternativas al cumplimiento de condenas”.

- “Tratamientos obligatorios a enfermos mentales”.
- “Enfermedad mental y colectivos de jóvenes y mayores”.

Asimismo, se debatieron y aprobaron las conclusiones sobre estos temas que habían sido tratados en Talleres previos, agrupados sectorialmente en torno a estas materias y se celebraron reuniones paralelas en torno a estos aspectos.

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 desarrollado con arreglo a las previsiones acordadas. La Plataforma de Cooperación que constituida inició sus cometidos a partir de los desarrollos tecnológicos titularidad del Defensor del Pueblo Andalúz, cuyo uso se cede gratuitamente, a través de Convenio a las otras instituciones que, a su vez, se comprometen a ceder de forma gratuita otros desarrollos de su titularidad. En el último año se ha incorporado a la misma las Defensorías del Pueblo de Asturias y de Canarias, celebrándose los correspondientes Convenios el 9 de enero y el 2 de octubre de 2012 respectivamente.

En este ámbito, cabe destacar igualmente, el proyecto de colaboración del Defensor del Pueblo Andalúz con el Ararteko, para la realización del Programa “Defensorías en Red”, a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de ambas instituciones en la prestación de sus servicios a través de la incorporación de metodologías de trabajo colaborativo y participativo, así como de la implantación y desarrollo de las TIC a fin de adquirir nuevas capacidades que les permitan ganar presencia y proximidad en la sociedad y posibilitar una mayor accesibilidad de la ciudadanía a las mismas. Durante el año 2012 se ha continuado desarrollando este proyecto por ambas Instituciones.

Asimismo, durante el año 2012, se han promovido acuerdos puntuales de colaboración con la Institución del Defensor del Pueblo para la constitución de un portal común que permita la remisión electrónica de comunicaciones y la detección de duplicidad.

III.- RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES AFINES.

Como viene siendo habitual, la Institución participa activamente en los trabajos de las organizaciones internacionales de Defensores de las que es miembro de pleno derecho. Nuestros ámbitos principales son el estrictamente europeo y, muy especialmente, la vertiente latinoamericana de estas relaciones.

En este sentido, el Defensor del Pueblo Andalúz forma parte de las redes internacionales de Defensorías del Pueblo de la FIO (Federación Iberoamericana de Ombudsman), 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.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andalúz durante el año 2012 ha venido manteniendo las relaciones habituales de coordinación y cooperación con los Defensores Universitarios de Andalucía.

Igualmente se han mantenido con las figuras creadas en el ámbito de la Administración Local para la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos, los encuentros y contactos necesarios para prestarles el apoyo necesario en el cumplimiento de esta tarea de acuerdo con lo previsto en los Convenios celebrados con los mismos.

IV.- RELACIONES DE COLABORACIÓN CON ASOCIACIONES Y AGENTES SOCIALES.

Durante el año 2012, el Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado una línea de colaborar estrechamente con el movimiento social y los agentes sociales ante la importancia que para la eficaz tarea de defensa de los derechos y libertades constitucionales representa la colaboración con la iniciativa social, y máxime en la situación de crisis en la que nos encontramos.

Esta cooperación que habitualmente mantenemos con asociaciones y agentes sociales nos sigue demostrando, año tras año, que estas entidades son, en la práctica, el mejor intermediario con que cuenta esta Institución para llegar a los colectivos sociales más vulnerables de nuestra sociedad, dándoles a conocer sus derechos y las vías de resolución de conflictos, exigiendo a las Administraciones el respeto y protección de estos derechos, posibilitando su acercamiento a las Instituciones Públicas y favoreciendo, en definitiva, su integración y normalización social.

Bajo estas premisas hemos mantenido e incrementado nuestras relaciones con el rico tejido social existente en Andalucía, en los más variados campos, entre los que podemos destacar la cooperación mantenida con las entidades representativas de los siguientes colectivos sociales:

- Personas con discapacidad física, mental o sensorial.
- Enfermos mentales.
- Enfermos de Sida.
- Menores en situación de desprotección.
- Atención a personas con problemas de drogadicción.
- Defensa de los derechos de las mujeres.
- Atención sociosanitaria a personas marginadas y sin apoyos familiares.
- Apoyo a familiares en situación de especial vulnerabilidad.
- Atención a los trabajadores temporeros.
- Atención social de inmigrantes.
- Defensa del derecho a la educación.
- Prevención de la exclusión.

- Integración social de colectivos.
- Defensa de los derechos humanos.
- Defensa de los derechos de las personas presas.
- Objeción de conciencia e insumisión.
- Apoyo al desarrollo y la solidaridad con los países del tercer mundo.
- Atención a las víctimas de la violencia o la defensa de sus derechos.
- Defensa de diferentes colectivos profesionales.
- Defensa de los derechos de usuarios de diferentes servicios públicos.
- Protección del medio ambiente.
- Protección del derecho de acceso a las TIC.

Esta cooperación con el movimiento asociativo se ha desarrollado en el marco del respeto a la autonomía y libertad de actuación de estas entidades, concretándose en alguna de las siguientes actuaciones:

- Presentación de quejas (colectivas o individuales) por parte de las asociaciones y agentes sociales.
- Iniciación de actuaciones de oficio como consecuencia de las informaciones que nos ha hecho llegar esta iniciativa social.
- Realización de funciones de intermediación en conflictos surgidos entre estas asociaciones y las Administraciones Públicas.
- Elevación a órganos y autoridades administrativas de propuestas que nos han hecho llegar los representantes de estos colectivos.
- Apoyo institucional a campañas o actos de solidaridad promovidos por diferentes colectivos.
- Intercambio de información y documentación de interés para las dos partes.
- Cooperación material con el movimiento asociativo en el desarrollo de iniciativas que tienen como finalidad la promoción de los derechos sociales.
- Asesoramiento al Defensor del Pueblo Andalúz en el marco de los órganos colegiados de asesoramiento constituidos en esta Institución

Esta relación ha implicado, en unos casos, el inicio de nuevos contactos con la entidad social en cuestión y, en otros, el mantenimiento de relaciones preexistentes a través del intercambio, oral o escrito, de información, así como la participación en actos o desarrollo de iniciativas conjunta.

A destacar, en este ámbito, el funcionamiento de los Consejos Asesores del Defensor del Pueblo Andalúz en materia de atención a personas en situación de

Dependencia e Inmigración, al amparo de lo establecido en la disposición adicional 3ª.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, que ha facilitado a ésta un mejor y más eficaz cumplimiento de sus funciones garantistas en relación con estos colectivos. Asimismo, durante el año 2012 se ha reunido el órgano de consulta y asesoramiento en materia de Menores (el E-Foro de Menores) creado por esta Institución en noviembre del año 2008.

Asimismo, cabe reseñar la colaboración desarrollada entre esta Institución y la Federación Andaluza de Ecologistas en Acción fruto de la cual ha sido la elaboración de la Guía del Derecho de Acceso a la Información Ambiental.

En esta línea de colaboración, en el año 2012, también se han seguido fortaleciendo estas relaciones de cooperación entre el Defensor del Pueblo Andaluz y el movimiento asociativo, a través de los Convenios de colaboración celebrados entre esta Institución y la iniciativa social, al objeto de mejorar la defensa y promoción de los derechos y libertades constitucionales de la ciudadanía.

Con ello se pretende, además posibilitar la creación de nuevos ámbitos de divulgación e información sobre el Defensor del Pueblo Andaluz, a fin de acercar esta Institución a todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, en la línea comprometida, por el titular de la misma ante el Parlamento Andaluz.

Las entidades de la iniciativa social con las que se han firmado estos Convenios de Colaboración se relacionan en el apartado VI de esta Sección.

Por otra parte, en la medida de sus posibilidades, y a pesar de la situación de crisis que nos afecta, esta Institución sigue comprometida con la promoción de medidas tendentes a propiciar la efectiva igualdad de oportunidades, en las que se inscribe la convocatoria de una beca formativa para personas con discapacidad intelectual a fin de favorecer su integración laboral.

Asimismo, en el capítulo de entidades sociales que se hubieran destacado por su colaboración con el Defensor del Pueblo andaluz y se hubieran destacado en la promoción y defensa de los derechos humanos, previstos en el art. 26.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, esta Institución ha considerado oportuno destacar para el ejercicio 2012 a la Federación Andaluza de Ecologistas en Acción, en reconocimiento por la colaboración que viene prestando a esta Institución en su labor de promoción y defensa del derecho de la ciudadanía al medio ambiente consagrado en el art. 28 del estatuto de Autonomía para Andalucía.

V.- OTRAS RELACIONES INSTITUCIONALES.

En este apartado vamos referirnos a un importante conjunto de actividades que realiza la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, en el ámbito de la promoción y divulgación de derechos y que constituyen unas intervenciones fundamentales para su protección.

Dentro de estas actividades interinstitucionales que merecen destacarse en el ejercicio de 2012 hemos de referirnos también a la presencia de esta Institución en importantes foros de debate y reflexión para dar su opinión y sus propuestas concretas a situaciones y problemas específicos que afectan y preocupan a la sociedad andaluza.

En este sentido, el Defensor del Pueblo Andaluz y sus Adjuntos y Adjuntas han seguido estando presentes en todas las provincias de Andalucía en actos organizados por entidades públicas y privadas, en los más diversos ámbitos y localidades, para dar a conocer las funciones de esta Institución y la opinión que tiene la misma a cerca de los problemas que más preocupan a la sociedad andaluza, así como para recoger de primera mano las quejas y reivindicaciones de los distintos colectivos sociales.

Así, el Defensor, las Adjuntías y el personal de la Institución han participado en múltiples actos y foros, relacionados con los problemas educativos, sanitarios, de vivienda, laborales, de infraestructuras públicas, medioambientales, etc., así como en eventos relacionados con los aspectos sociales que más han preocupado a los ciudadanos andaluces durante este ejercicio, como han podido ser los relativos a los temas relacionados con los efectos de la crisis económica, especialmente en los ámbitos de educación, salud, justicia, dependencia, urbanismo y accesibilidad, personas mayores y menores, situación de la mujer en la sociedad, personas con discapacidad, inmigrantes y todos aquellos que han afectado al efectivo disfrute de sus derechos por colectivos sociales. En 363 actos de estas características ha tenido una presencia activa la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, durante este año que, mayoritariamente, han tratado sobre las consecuencias y secuelas que está produciendo la crisis económica en la ciudadanía.

En el ejercicio que comentamos también hemos seguido colaborando en los procesos de formación de diferentes colectivos de funcionarios públicos. A destacar el Curso de Formación organizado por el IAAP sobre Instituciones Parlamentarias, dirigido a los empleados públicos de la Administración autonómica y local de Andalucía.

En todos estos casos la actividad formativa ha estado dirigida a dar a conocer a estos colectivos dedicados al servicio público, los fines, funciones, organización y funcionamiento de esta Institución, lo que sin duda repercutirá positivamente en una mayor eficacia en el cumplimiento de nuestro cometido de defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos.

Igualmente, en la función de divulgación y dar a conocer esta Institución a la sociedad andaluza, se han recibido en la sede de nuestra Oficina a diversos colectivos: asociaciones, ONG, alumnos de enseñanza secundaria y bachillerato y universitarios, a los que se ha dado a conocer el funcionamiento de esta Institución y el cumplimiento de su tarea, sobre una base eminentemente práctica.

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 2012, 5 alumnos han realizado estas prácticas profesionales en el Defensor del Pueblo Andaluz.

Por último, reseñar que durante el año 2012 la Delegación de Pastoral Gitana de la Archidiócesis de Sevilla ha distinguido al Defensor del Pueblo Andaluz con la medalla del beato Ceferino en reconocimiento a su defensa de los valores de la cultura gitana y a su apuesta continuada por la multiculturalidad y la igualdad entre los seres humanos.

Dentro del ámbito de actividades de promoción de derechos, cabe significar la celebración de once actos de este tipo:

- Jornadas divulgativas de derechos:

- Jornada sobre incidencias en el ocio juvenil en Andalucía de la “Ley Antibotellón”.
- Jornada Personas Mayores y Tic.
- Jornada Mujeres y Menores expuestos a violencia de género.
- Jornada Seguridad Vial y Drogas.
- VI Jornadas Formación y Sensibilización: Familia, Menores y Barrios.
- V Premio del Defensor del Menor.
- Colaboración con la Defensoría de Asturias para la organización en Oviedo de la Jornada de Trabajo de las Defensorías sobre Vivienda y Crisis.
- Seminarios de Trabajo sobre protección de derechos:
 - Reunión Defensores Universitarios.
 - Pasantía en colaboración con “Inter-Iuris” (Asociación Internacional de Juristas) y AMUVI en relación con la Violencia de Género.

En este contexto, también hay que destacar las actuaciones e iniciativas que han venido desarrollando la Institución con motivo de las consecuencias que la crisis económica está produciendo en los sectores más vulnerables de la sociedad y que se relatan en los distintos Capítulos y Secciones de este Informe. En este sentido, cabe reseñar durante el año 2012 la realización de diversas actuaciones e impulso de varias iniciativas dirigidas a promover la adopción de medidas que palien los efectos que está produciendo la situación de crisis económica en la ciudadanía. Entre éstas, podemos destacar:

- El aumento de las actuaciones mediadoras ante afectaciones de la crisis económica que se han incrementado un 2.38% (115 en el año 2012)
- Las intervenciones realizadas ante las autoridades autonómicas y responsables de entidades financieras andaluzas para la paralización de los desahucios de vivienda habitual de familias sin recursos y promoción de medidas alternativas.
- La remisión a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de las actuaciones de comercialización irregular de participaciones preferentes, a la vez que se instaba a las autoridades andaluzas de consumo su intervención para la protección de las personas usuarias de estos servicios.
- Elaboración de una guía orientativa sobre medidas de protección de deudores hipotecarios que se encuentren situados en el umbral de exclusión.

VI.- ENTIDADES QUE COLABORAN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ EN LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LA CIUDADANÍA EN ANDALUCÍA.

A continuación se relacionan las entidades con las que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene firmados convenios de colaboración, en los que se contempla de forma específica su cooperación en la promoción y defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía en Andalucía:

- Ararteko
- Asociación ALBOREAR de “Prevención y Ayuda al Drogodependiente”
- Asociación COLEGAS
- Asociación Consular de Sevilla
- Asociación de Mujeres Soradas ARAMUS
- Asociación de Transexuales de Andalucía
- Ayuntamiento de Alcudia de Monteagud (Almería)
- Ayuntamiento de Alfarnatejo (Málaga)
- Ayuntamiento de Algarrobo (Málaga)
- Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva)
- Ayuntamiento de Almachar (Málaga)
- Ayuntamiento de Almedinilla (Córdoba)
- Ayuntamiento de Almegijar (Granada)
- Ayuntamiento de Arenas de Vélez (Málaga)
- Ayuntamiento de Arroyo del Ojanco (Jaén)
- Ayuntamiento de Beas de Segura (Jaén)
- Ayuntamiento de Benamejí (Córdoba)
- Ayuntamiento de Benamargosa (Málaga)
- Ayuntamiento de Benamocarra (Málaga)
- Ayuntamiento de Benatae (Jaén)
- Ayuntamiento de Benizalón (Almería)
- Ayuntamiento de Bornos (Cádiz)
- Ayuntamiento de Canillas de Aceituno (Málaga)
- Ayuntamiento de Cañete la Real (Málaga)
- Ayuntamiento de Castro de Filabres (Almería)
- Ayuntamiento de Colmenar (Málaga)
- Ayuntamiento de Comares (Málaga)
- Ayuntamiento de Competa (Málaga)
- Ayuntamiento de Cútar (Málaga)

- Ayuntamiento de Doña Mencía (Córdoba)
- Ayuntamiento de Dos Torres (Córdoba)
- Ayuntamiento de El Almendro (Córdoba)
- Ayuntamiento de El Borge (Málaga)
- Ayuntamiento de El Carpio (Córdoba)
- Ayuntamiento de El Cerro del Andévalo (Huelva)
- Ayuntamiento de Encinas Reales (Córdoba)
- Ayuntamiento de Fuente-Tójar (Córdoba)
- Ayuntamiento de Genave (Jaén)
- Ayuntamiento de Gergal (Almería)
- Ayuntamiento de Hornos (Jaén)
- Ayuntamiento de Huércal de Almería (Almería)
- Ayuntamiento de Iznájar (Córdoba)
- Ayuntamiento de Iznate (Málaga)
- Ayuntamiento de La Puerta de Segura (Jaén)
- Ayuntamiento de Loja (Granada)
- Ayuntamiento de Lubrín (Almería)
- Ayuntamiento de Lucainena de las Torres (Almería)
- Ayuntamiento de Luque (Córdoba)
- Ayuntamiento de Manzanilla (Huelva)
- Ayuntamiento de Montoro (Córdoba)
- Ayuntamiento de Niebla (Huelva)
- Ayuntamiento de Orcera (Jaén)
- Ayuntamiento de Paymogo (Huelva)
- Ayuntamiento de Periana (Málaga)
- Ayuntamiento de Prado del Rey (Cádiz)
- Ayuntamiento de Priego de Córdoba (Córdoba)
- Ayuntamiento de Puebla de Guzmán (Huelva)
- Ayuntamiento de Puente de Génave (Jaén)
- Ayuntamiento de Puerto Serrano (Cádiz)
- Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga)
- Ayuntamiento de Riogordo (Málaga)
- Ayuntamiento de San José del Valle (Cádiz)
- Ayuntamiento de Santa Elena (Córdoba)
- Ayuntamiento de Santiago-Pontones (Jaén)

- Ayuntamiento de Sayalonga (Málaga)
- Ayuntamiento de Sedella (Málaga)
- Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén)
- Ayuntamiento de Senes (Almería)
- Ayuntamiento de Setenil de las Bodegas (Cádiz)
- Ayuntamiento de Siles (Jaén)
- Ayuntamiento de Sorbas (Almería)
- Ayuntamiento de Sueros (Córdoba)
- Ayuntamiento de Tabernas (Almería)
- Ayuntamiento de Tahal (Almería)
- Ayuntamiento de Tolox (Málaga)
- Ayuntamiento de Torrox (Málaga)
- Ayuntamiento de Totalán (Málaga)
- Ayuntamiento de Uleila del Campo (Almería)
- Ayuntamiento de Urrácal (Almería)
- Ayuntamiento de Velefique (Almería)
- Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga)
- Ayuntamiento de Vera (Almería)
- Ayuntamiento de Villarrodrigo (Jaén)
- Ayuntamiento de Viñuela (Málaga)
- Caja de Ahorros General de Granada
- Caja de Jaén
- Caja San Fernando
- Cajasol
- Cajasur
- Cáritas
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de Andalucía Occidental y Ceuta
- Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de Andalucía Oriental y Melilla
- Confederación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
- Confederación Andaluza de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad (FEAPS)
- Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía (CAVA)
- Consejería de Economía y Hacienda
- Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía

- Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.
- Consejería de Justicia y Administración Pública en materia de Administración Electrónica
- Consejo Audiovisual de Andalucía
- Consejo Territorial de Andalucía de la Organización Nacional de Ciegos
- Consulado de Italia
- Consulado de Letonia
- Consulado de Marruecos
- Defensor del Ciudadano de Sevilla
- Defensor del Ciudadano de Jérez
- Defensor del Ciudadano de Málaga
- Defensor del Ciudadano de Córdoba
- Defensor del Ciudadano de Granada
- Defensor Universitario de Huelva
- Defensor Universitario de Granada
- Defensor Universitario de Jaén
- Defensor Universitario de Málaga
- Defensor Universitario de Sevilla
- Defensor Universitario de la Pablo de Olavide de Sevilla
- Federación Andaluza de Asociaciones de Padres y Amigos del Sordo (FAPAS)
- Federación Andaluza de Allegados de Esquizofrénicos (FANAES)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Síndrome de Down (ANDADOWN)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Sordos (FAAS)
- Federación Andaluza de Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE Andalucía)
- Federación Andaluza de Minusválidos Físicos (CAMF)
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
- Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA)
- Federación de Autismo de Andalucía
- Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores (FOAM)
- Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental (FAISEM)
- Fundación Doña María “FUNDOMAR”
- Fundación Euroárabe de Altos Estudios
- Fundación ONCE

- Fundación Secretariado Gitano
- Procuradora General del Principado de Asturias
- Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla
- UNICEF
- Unión de Consumidores de Andalucía (UCA)

VII.- OTRAS ACTIVIDADES.

En este apartado queremos reseñar, diversas iniciativas que ha desarrollado la Institución en el cumplimiento de sus funciones y líneas de actuación comprometidas para este mandato, así como otros hechos relevantes en el ámbito institucional que se han producido en este ejercicio.

El primer aspecto a reseñar se refiere a los nuevos convenios que ha celebrado el Defensor del Pueblo Andaluz en el año 2012 para el mejor de sus fines. En este sentido, se han suscrito Convenios de colaboración con el Diputado del Común de Canarias y la Procuradora General de Asturias para la constitución de la Plataforma de Cooperación Tecnológica, ya comentadas en el apartado I de esta Sección.

También se han celebrado diversos Convenios de colaboración con la entidad Cajasol, para renovar la financiación de los proyectos a desarrollar conjuntamente para la promoción y divulgación de derechos y con la Universidad Pablo de Olavide y el Centro de Estudios Cajasol para la realización de prácticas educativas y formativas de alumnos.

Por otra parte, la Institución ha continuado desarrollando iniciativas dirigidas a la aplicación de las TIC a su funcionamiento y facilitar el acceso a la Institución de la ciudadanía y mejorar la calidad de sus servicios. En este punto, dentro de las actuaciones realizadas en el año 2012 cabe reseñar:

- La consolidación y mejora del servicio de administración electrónica, a través del cual se han realizado en este año un total de 464 comunicaciones (un 287% más que en el año anterior) y se han presentado por esta vía 268 quejas (un 267% más que en el 2011).
- Incorporación de los servicios que presta el Departamento de Gestión Económica a la administración electrónica (facturación electrónica y portal del proveedor, tramitación telemática gestión económica y administrativa).
- Entrada en funcionamiento de la nueva página web del Defensor del Pueblo Andaluz y del Defensor del Menor de Andalucía.

En este contexto, hay que destacar también dos iniciativas que suponen la incorporación de nuevos servicios en el afán de esta Institución de mejorar y facilitar las relaciones y comunicación con la ciudadanía:

- La puesta en funcionamiento del proyecto de Ofician Virtual que posibilita a los ciudadanos de cualquier lugar de Andalucía mantener entrevistas

personales con el Defensor y demás personas de la Institución a través de videoconferencia.

- La determinación de la estrategia de presencia del Defensor del Pueblo Andalúz en las redes sociales para activar la comunicación y participación ciudadana en la Institución.

Otra de las prioridades institucionales durante los últimos años ha sido la adecuación de su funcionamiento interno a sistemas de calidad acreditados que permiten su mejora permanente. En este sentido, cabe destacar en el año 2012:

- El mantenimiento de la certificación AENOR del Departamento de Gestión Económica.
- Extensión del sistema de calidad al resto de Áreas y Unidades.
- La realización de una auditoría financiera sobre gestión económica-presupuestaria.

VIII.- INDICADORES DE LA CARTA DE SERVICIOS.

Por último, se incorporan a esta Sección un cuadro indicativo del nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Defensor del Pueblo Andalúz en su Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa.

En esta materia, cabe destacar que, a lo largo del año 2012, se han realizado los trabajos de reforma de la Carta de Servicios de esta Institución a fin de dar un nuevo impulso a la mejora de los compromisos públicos de atención a la ciudadanía y de mejora permanente de los servicios a prestar a la ciudadanía. La nueva Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa fue aprobada el 22 de enero de 2013.

A reseñar en relación con estos indicadores, los relativos a los tiempos medios de gestión de expedientes que, en general, exceden a los previstos en la Carta.

Ello ha venido motivado, como causa principal, por la puesta en funcionamiento de una nueva aplicación informática de gestión que en los primeros meses del año hasta la consolidación de su implementación, dio lugar a retrasos que han tenido su influencia en las medias anuales.

<u>INDICADORES BÁSICOS</u>	2012
Tiempo medio de emisión de los acuse de recibo.	5.2
Tiempo medio de admisiones a trámite de quejas.	24
Tiempo medio hasta la finalización de la queja.	195.6
Tiempo medio de contestación de las reclamaciones y sugerencias.	13,6
Número de peticiones de publicaciones y documentos atendidas.	327

Valoración de satisfacción de los usuarios.	7.47
<u>INDICADORES COMPLEMENTARIOS</u>	2012
Número de quejas presentadas.	7.239
Número de quejas tramitadas.	9.631
Número de quejas admitidas.	4.098
Número de quejas no admitidas a trámite.	2.552
Número de quejas remitidas a otros Comisionados.	589
Número de quejas en las que la Administración acepta la pretensión del reclamante.	1.864
Número de resoluciones efectuadas.	359
Número de resoluciones aceptadas por la Administración.	169
Número de consultas personales atendidas.	1.344
Número de consultas escritas atendidas.(postal e internet)	717
Número de consultas telefónicas diferidas atendidas en el mismo día.	171
Número de consultas telefónicas atendidas en otro plazo.	20
Número de consultas por internet atendidas.	631
Número de llamadas telefónicas atendidas antes de 1 minuto.	5.165
Número de entradas a las páginas web de internet.	305.099
Número de quejas presentadas a través de internet.	3.936
Número de informes retirados a través de internet.	34.437
Número de accesos a la base de datos de informes en internet	10.450
Número de Informes Especiales entregados al Parlamento de Andalucía.	3
Fecha de presentación del Informe Anual en el Parlamento de Andalucía.	25-marzo
Número de ejemplares de publicaciones editados.	11.250
Número de ejemplares de publicaciones distribuidos.	8.750
Número de publicaciones y documentaciones solicitados.	327
Número de cursos de formación realizados por el personal propio.	213
Número de cursos de formación organizados en colaboración con otras entidades.	57
Número de cursos de formación impartidos a personas ajenas a la Institución.	24

SECCIÓN SÉPTIMA:
OFICINA DE INFORMACIÓN

SECCION SÉPTIMA. OFICINA DE INFORMACIÓN

1. Introducción.

Durante todo el año 2012, en nuestra Oficina de Información se ha seguido viendo reflejada la persistencia de los efectos y consecuencias de la crisis económica, que venimos arrastrando desde aproximadamente.

Nos enfrentamos a diario, ante situaciones familiares y personales, verdaderamente dramáticas que nos provocan muchas veces sentimientos de impotencia para poder informar, orientar y asesorar sobre ayudas o recursos a los que acudir para solventar las mismas, dado que muchas de las personas consultantes vienen a nosotros como última opción, después de haber acudido a todos los organismos e instituciones que conocen para solicitar ayuda.

A lo largo del año y a través del resumen mensual de los asuntos que se nos plantean en las consultas, hemos ido reseñando las problemáticas más destacables de las que hemos ido teniendo conocimiento, relacionada con los efectos y consecuencias de la crisis económica en nuestra Comunidad.

Queremos exponer a continuación algunas conclusiones de índole general que se extraen del análisis de la actual situación, así como de nuestro quehacer diario.

a) Aumento de las consultas presenciales y del tiempo que es necesario dedicarles para atenderlas, ya que las personas acuden con multiproblemáticas que intentamos abordar desde una perspectiva integral y transversal para poder informar y orientar mejor sobre los recursos disponibles y posibilidad de ayuda por parte de esta Institución.

Y es que la pérdida del empleo, el agotamiento de las prestaciones por desempleo o de otro tipo de ayudas sociales, la no percepción de ingreso alguno por parte de las personas y familias, que han abocado en muchas ocasiones a la pérdida de otros derechos sociales que se venían disfrutando, como es del disfrute de una vivienda, repercute sobre otros aspectos de la vida personal y familiar, cuyos efectos añadidos suponen un factor multiplicador sobre las situaciones iniciales, como son el deterioro de las relaciones de convivencia, la incertidumbre por el futuro, la desesperanza en el encuentro de soluciones a corto o medio plazo, la afectación de la salud, la desconfianza en los poderes públicos como garante de los derechos sociales etc.

b) Otra conclusión que podemos extraer es que la percepción que desde la Oficina de Información tenemos de la actual situación, se ha visto corroborada después por los asuntos que se han venido planteando en las quejas que a lo largo del año, sobre cada Área de materias de esta Institución, se han ido presentado.

En este sentido, la prioridad de la Oficina es aconsejar, siempre que vemos algún resquicio para que la Defensoría pueda intervenir, a la presentación de queja por parte de las personas consultantes.

No obstante, como quiera que parte de nuestra labor es extraer de las consultas que se nos plantean las problemáticas generales y/o particulares a las que se enfrentan las personas que acuden a nosotros, queremos llamar la atención de que en muchos de estos casos, no podemos corroborar la veracidad de los hechos que se nos exponen, por lo que teniendo en cuenta la retroalimentación que pensamos debe existir entre la Oficina y el

trabajo que llevan a cabo las Áreas de materias de esta Institución, algunas de las problemáticas detectadas han dado lugar a actuaciones de oficio para corroborar las mismas y en su caso, llevar a cabo las propuestas de actuación que se estimasen necesarias al respecto en cada caso.

c) Por otra parte, en el presente ejercicio, se han visto dificultadas sobre manera otro tipo de actuaciones que desde la Oficina llevamos a cabo, y son las relacionadas con las gestiones ante organismos de las Administraciones Públicas que vemos necesario efectuar con ocasión de las consultas que recibimos.

Ello, por cuanto es imposible contactar con dichos organismos, ya que según hemos podido comprobar, por sistema, en muchos de ellos no se atienden las llamadas de teléfono que efectuamos. Suponemos que si nosotros no podemos contactar porque sencilla y llanamente no cogen el teléfono, la ciudadanía tampoco está accediendo a este derecho básico de información y atención por parte de la Administración.

No, obstante, una vez que se consigue efectuar algún contacto se nos dice que no hay recursos, ni dinero, ni ayuda alguna, con lo que se nos coartan nuestras posibilidades de intervención directa en algunos casos.

d) También hemos comprobado la extrema importancia que tiene para las labores de la Oficina de Información y atención a la ciudadanía de esta Institución, el conocimiento adecuado y actualizado de los recursos y ayudas disponibles por parte de la Administración, así como por parte de otros agentes sociales (corporaciones, asociaciones, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales no lucrativas) que presten en alguna medida servicios a la misma, con la finalidad de atender, informar y orientar adecuadamente a ésta sobre qué hacer y donde acudir tanto para recibir asesoramiento especializado, información y/o ayuda directa para solventar sus problemas.

e) De igual forma, es fundamental la importancia que tiene la página web de esta Institución, como medio de información sobre las competencias y actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz y como medio de divulgación y promoción de los derechos de la ciudadanía, en general y en sus relaciones con la Administración, en particular.

Como no podría ser de otro modo, a ella hemos remitido constantemente a muchas de las personas consultantes para que se informaran de primera mano y de forma pormenorizada sobre las actuaciones llevadas a cabo por esta Defensoría en varios asuntos en los que ha intervenido de forma verdaderamente importantes y en los que ha tenido un marcado protagonismo; nos referimos a las actuaciones con ocasión de las quejas presentada en materia de participaciones preferentes, o el documento de propuestas en materia del derecho a la vivienda y el posicionamiento institucional con ocasión de toda problemática generada en la aplicación, o mejor dicho, con la paralización de la Ley de Dependencia.

f) Es básica la coordinación permanente que debe haber entre la Oficina de Información y las Áreas de trabajo del Defensor, fundamentalmente a la hora de informar sobre nuestras actuaciones en determinados asuntos relacionados con la crisis económica, en la elaboración de modelos de respuesta conjuntos, en la transmisión de datos o informaciones recabadas a través de las consultas, etc. A tales efectos también hemos seguido con nuestras reuniones de coordinación con las Áreas de la casa.

También en esta Sección daremos cuenta del resultado de un servicio nuevo puesto en marcha en el presente ejercicio por esta Defensoría, nos referimos a las

entrevistas personales con la persona titular de la Institución a través del sistema de videoconferencia por medio de equipos informáticos.

Finalmente, y siguiendo con la línea emprendida el año anterior, dedicaremos un apartado específico al análisis de las quejas referidas a los Derechos básicos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas, previstos en el artículo 105 la Constitución Española e igualmente garantizados por nuestro Estatuto Autonomía para Andalucía, en su artículo 31, Derecho a una Buena Administración, al decir: *“Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante la Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que le afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”*.

Así como los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, por el Decreto 262/1988, de 2 de Agosto, se creó el Libro de Sugerencias y Reclamaciones de la Junta de Andalucía, como instrumento para facilitar la participación de la ciudadanía, para que cualquier persona natural o jurídica que, en sus relaciones con la Administración Autónoma, considere que ha sido objeto de desatención, tardanza o cualquier otra anomalía, consecuencia de supuesto mal funcionamiento de los servicios, pueda denunciarlo en el correspondiente Libro de Sugerencias y Reclamaciones, donde también podrá formular cuantas sugerencias estime oportunas en orden a mejorar la eficacia de tales servicios, correspondiendo a esta Institución, velar por el cumplimiento de esta normativa, con ocasión de las quejas que ante la misma se presentan por presuntas infracciones a la misma.

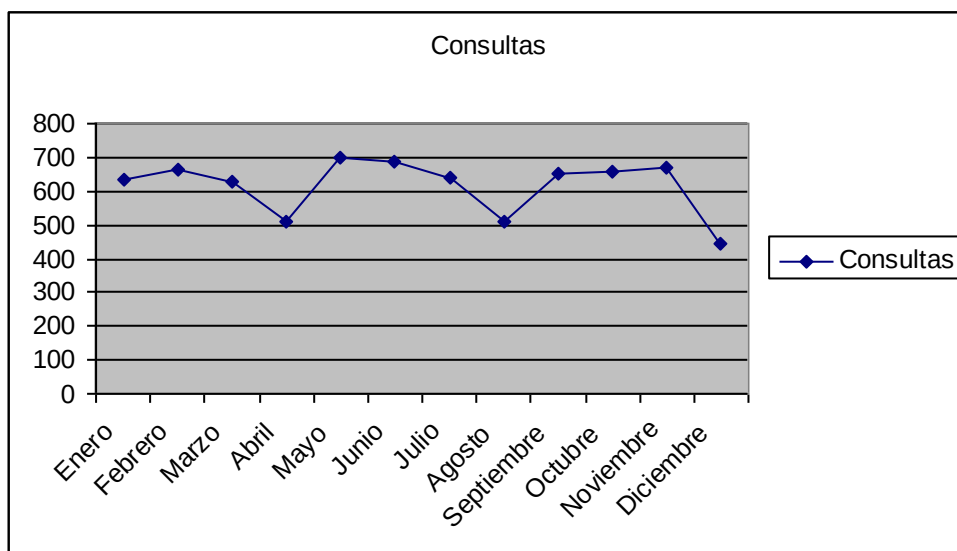
2. Datos estadísticos sobre las consultas.

A lo largo del año 2012 hemos atendido una media de 615 consultas al mes, dado que este año ha ascendido el número de consultas a un total de 7.391. Como viene siendo habitual la menor afluencia de público en nuestro Servicio de Información coincidió con alguno de los meses de verano, en concreto en el mes de Agosto con 508, y en invierno, concretamente en Diciembre con 444, habiendo sido en esta ocasión el mes de Abril el de un mayor número de consultas, con 698.

EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS CONSULTAS 2012

Mes	Consultas	% sobre Total
Enero	633	8,56
Febrero	665	8,34
Marzo	630	8,52
Abril	508	6,87
Mayo	698	9,44
Junio	689	9,32
Julio	642	8,69

Agosto	508	6,87
Septiembre	650	8,79
Octubre	655	8,86
Noviembre	669	9,05
Diciembre	444	6,01
Total	7.391	100,00%



2. 1. Población total.

Del total de consultas recibidas, 3.586 (el 48,52%) fueron planteadas por mujeres y 3.371 (el 45,61%) por hombres. Las 434 restantes, (el 5,87%) corresponde a consultas en las que no fue posible determinar el sexo de quien las planteaba (en su mayoría escritos de consulta recibidos por correo electrónico). De nuevo, hay que resaltar la mayor presencia femenina en las consultas que se nos plantean- este año, podemos ver que la diferencia entre ambos sexos, respecto de las personas consultantes se ha concretado entorno al 3%, lo que supone un ligero repunte del sexo femenino, ya que en 2011 esta diferencia era sólo del 1,50%.

Sexo	Consultas	% sobre Total
Hombres	3.371	48,52
Mujeres	3.586	45,61
Sin determinar	434	5,87
Total	7.391	100,00%

En cuanto a la distribución de materias-sexo, es significativo que las consultas en las que hay una mayor presencia femenina, por parte de las personas consultantes, son Servicios Sociales y Dependencia, Información y Atención a la Ciudadanía, Administración de Justicia, Administraciones Públicas y Ordenación Económica, Menores, Vivienda, Educación, Salud, Extranjería y Trabajo, permitiéndonos una reflexión sobre el matiz de género de estos resultados estadísticos desagregados por materias y sexo, ya que un gran

número de consultas con estas variables atañen, en su mayoría, a materias en las que tradicionalmente las mujeres han tenido un mayor protagonismo en función de su condición de género, nos referimos, por ejemplo a las consultas relacionadas con los Servicios Sociales y la Ley de Dependencia, por cuanto que la mayor longevidad de la mujer hace que haya más personas discapacitadas del sexo femenino, además del papel tradicional de cuidadora de las personas mayores dependientes que pueda haber en el núcleo familiar y que viene teniendo tradicionalmente atribuido; los asuntos judiciales que atañen a los litigios derivados de las separaciones matrimoniales, guarda y custodia de hijos, impago de pensiones alimenticias y los procedimientos de desahucio o desalojo de viviendas, por impago de alquileres o ejecuciones hipotecarias.

Este año, también merece una reflexión el aumento de las consultas efectuadas por el sexo femenino, en materia de ordenación económica, pues estas atañen principalmente a los litigios o problemas con las Entidades de Crédito, con ocasión de las problemáticas derivadas de los impagos de las hipotecas, las ejecuciones hipotecarias y la necesidad de vivienda para la familia derivada de todas estas situaciones, todo ello a consecuencia de la persistencia de la crisis económica y su consecuencia inmediata, de pérdida de empleo.

Por su parte, las consultas con mayor presencia masculina por materias, han sido, entre otras, Administraciones Públicas y Ordenación Económica, Trabajo, Información y Atención a la Ciudadanía, Administración de Justicia, Servicios Sociales y Dependencia, Salud, Medio Ambiente etc.. Estos datos, corroboran la especial incidencia que está teniendo la persistencia de la situación de crisis económica y sus efectos, en las consultas que se efectúan a nuestra Oficina de Información, adquiriendo las cuestiones relacionadas con las Entidades de Crédito, igual que lo ocurrido con las del sexo femenino, un mayor protagonismo que en años anteriores.

CONSULTAS. DISTRIBUCIÓN MATERIA SEXO (2012)

ORDEN	MATERIA	MUJER	HOMBRE	SIN DETERMINAR	TOTAL
AE	Administraciones Económicas	322	371	48	740
AJ	Administración de Justicia	335	241	44	620
AP	Agricultura, Ganadería y Pesca	4	16	0	20
AT	Administraciones Tributarias	59	95	19	173
CD	Cultura y Deportes	4	23	4	31
ED	Educación	210	156	34	400
EX	Extranjería	114	149	16	279
GE	Igualdad de Sexo	41	10	2	53
IA	Información y Atención al Ciudadano	337	349	45	731
MA	Medioambiente	124	204	12	340
296	Menores	296	162	35	493
OP	Obras Públicas	32	13	0	45
PC	Protección Ciudadana	22	39	5	66
PE	Personal del Sector Público	160	182	17	359
PR	Prisiones	60	46	9	115
SA	Salud	209	222	28	459
SG	Seguridad Social	84	81	2	167
SS	Servicios Sociales y Dependencias	481	246	31	758
TC	Telecomunicaciones y Tecnologías	23	46	4	73
TR	Trabajo	113	149	14	276
TT	Transportes	61	112	11	184

UR	Urbanismo	93	124	9	226
VV	Vivienda	259	175	25	459
ZZ	Otros	144	160	20	324
	TOTAL	3.586	3.371	434	7.391

2. 2. Modalidad y procedencia geográfica de las consultas.

En cuanto a la modalidad de realización de las consultas, a lo largo del año se han respondido un total de 697 consultas escritas, de las que 613 se efectuaron vía electrónica y 84 por correo postal, que representan el 9,43%, lo que supone una disminución de este tipo de consultas, respecto del año anterior, cuyo porcentaje se situó en el 11,54% del total de solicitudes de información atendidas. El mayor porcentaje corresponde a las consultas telefónicas, ascendiendo a 5.356 (el 72,47%, respecto al 73,07% del año 2011) y correspondiendo 1.338 a las consultas presenciales que han sido atendidas en la sede de la Institución (el 18,10% respecto al 15,37% del 2011), siendo estas últimas las que ha experimentado un aumento considerable con respecto al año 2011.

En cuanto a la procedencia geográfica, la provincia de Sevilla, sigue acaparando, como en todos los años anteriores, el mayor número de consultas, respecto al resto de provincias andaluzas con 3.122 del total de consultas atendidas (el 42, 24%, respecto al 38,78% del 2011), seguida de la provincias de Cádiz, con 764 (el 10,34%, respecto al 13,25% de 2011) y de Málaga, con 628 (el 8,50%, respecto al 9,58% de 2011). Aunque Sevilla sigue encabezando la provincia con mayor número de consultas a esta Defensoría podemos ver que su número respecto al año anterior ha aumentado, habiendo sido esta provincia también, la que ha experimentado un mayor aumento cuantitativo en el número de consultas efectuadas.

Si bien, hemos de decir que en las consultas formuladas vía electrónica, a través de internet, en número de 613, en 520 de ellas, no se ha podido determinar la provincia de procedencia de la persona consultante.

También queremos comentar que son significativas las consultas procedentes de otras provincias de fuera de Andalucía, que este año han disminuido respecto del anterior, pues han sido 119, frente a las 153 del año precedente.

CONSULTAS. DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL (2012)

Provincia	Escritas	Personales	Telefónicas	Internet	TOTAL	% sobre Total
Almería	4	1	206	4	215	2,91
Cádiz	9	22	728	5	764	10,34
Córdoba	6	8	372	9	395	5,34
Granada	7	6	399	9	421	5,70
Huelva	5	22	356	4	387	5,24
Jaén	1	2	255	10	268	3,63
Málaga	7	11	593	17	628	8,50
Sevilla	36	1.225	1.828	33	3.122	42,24
Otras provincias	2	0	151	2	119	1,61
Otros	7	41	504	520	1.072	14,50
Total	84	1.338	5.356	613	7.391	100,00%

2. 3. Resultado de las entrevistas.

Al igual que en el año 2012, la mayor parte de las consultas versan sobre demandas o solicitudes de información, ya sea de carácter general sobre los más variados asuntos o sobre los expedientes de queja en tramitación, ascendiendo este resultado a 5.884, de las que 2.313 corresponden a consultas relacionadas con expedientes de queja; a este grupo le sigue el de consultas en las que las personas usuarias manifestaron su intención de presentar queja ante el Defensor del Pueblo Andaluz, ascendiendo a 991, cifra superior a la de 2011, en la que se nos realizaron 854 manifestaciones de intención de presentar queja ante esta Institución.

A bastante distancia, se sitúa el grupo de consultas que dieron lugar en el momento de su realización a que se presentaran queja en la propia sede de la Institución, siendo su número de 204, frente a las 197 de 2011. A ellas hay que añadir, las consultas en las que las personas interesadas, manifestaron querer aportar expresamente, datos que consideraban relevantes para sus expedientes de queja en tramitación, siendo este número de 124.

En cuanto a las solicitudes de entrevistas personales con el Defensor del Pueblo andaluz, se ha detectado un aumento, respecto a meses anteriores. En estos casos, a lo largo de la conversación tratamos de que el usuario o usuaria nos hable sobre su caso, para poder darle una respuesta inmediata. En muchos de estos supuestos, las personas consultantes optan por enviar de forma urgente su escrito de queja aunque, obviamente informamos de que cualquier persona puede solicitar y mantener entrevista con la persona titular de la Institución, si ese es su deseo expreso.

Finalmente se llevaron a cabo 26 intervenciones o gestiones ante otras tantas entidades públicas o privadas, con el fin de aclarar aspectos de la problemática expuesta o para derivar los casos a las instancias adecuadas para su atención previa. A ellas nos referiremos más adelante.

CONSULTAS. RESULTADOS POR PROVINCIAS (2012)

Resultados	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras Provincias	Sin Determinar	Total
Aporta Datos	2	0	4	3	3	2	8	83	1	6	124
Agradecimientos	0	0	2	0	0	0	1	5	0	2	11
Asunto solucionado	0	0	1	1	0	0	2	6	1	0	13
Disconforme con actuaciones	3	0	2	3	2	1	6	13	2	8	41
Faltan datos	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	6
Informado	176	0	325	344	319	223	515	2.269	100	959	5.884
Intervención	0	0	1	3	3	1	2	12	1	2	26
Presentará queja	32	0	57	60	54	34	85	496	13	55	991
Presenta Queja (escrito O.I.)	0	0	0	1	5	1	0	192	0	3	204
Pendiente de definir	1	0	3	6	1	6	9	17	1	36	85
Otros	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	5
TOTAL	215	0	395	421	387	268	628	3.122	119	1.072	7.391

3. Contenido de las entrevistas.

En este año 2012, el desglose de las consultas atendidas por nuestra Oficina de Información, se efectúa en función de las temáticas o materias planteadas en las mismas, que vienen a coincidir con la distribución competencial de las diversas administraciones públicas, así como aquellas otras en las que por no estar implicada ninguna administración u organismo público, el asunto planteado es de carácter jurídico privado.

El cuadro que exponemos a continuación permite conocer el total de consultas recibidas clasificadas por áreas temáticas, en relación a los asuntos objetos de las mismas, señalando también el tanto por ciento que representan respecto del total de las consultas realizadas.

En este apartado están incluidas además, las consultas que se han realizado en la Oficina de Información que son competencia de otras Defensorías por radicarse los hechos objeto de consulta, fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía o por estar implicados en los mismos organismos de la Administración General del Estado y que por tanto no pueden ser objeto de supervisión por esta Institución.

ÁREAS DE COMPETENCIAS DE LAS CONSULTAS.

MATERIA	CONSULTAS	PORCENTAJES
Administraciones Económicas	740	10,01
Administración de Justicia	620	8,39
Agricultura, Ganadería y Pesca	20	0,27
Administraciones Tributarias	173	2,34
Cultura y Deportes	31	0,42
Educación	400	5,41
Extranjería	279	3,77
Igualdad De Sexo	53	0,72
Información y Atención Al Ciudadano	731	9,89
Medioambiente	340	4,60
Menores	493	6,67
Obras Públicas	45	0,61
Protección Ciudadana	66	0,89
Personal Del Sector Público	359	4,86
Prisiones	115	1,56
Salud	459	6,21
Seguridad Social	167	2,26
Servicios Sociales y Dependencias	758	10,26
Telecomunicaciones y Tecnologías	73	0,99%
Trabajo	276	3,73
Transportes	184	2,49
Urbanismo	226	3,06
Vivienda	459	6,21
Otros	324	4,38
Total	7,391	100,0%

3. 1. Asuntos tratados en las Consultas.

En el año 2012, las consultas relacionadas con los efectos y consecuencias de la situación de crisis económica, tanto para las personas y familias como para la sociedad en su conjunto, podemos afirmar que han sido las más significativas y en ellas nos vamos a

centrar de forma monográfica en este apartado, clasificándolas en función de las Áreas de materias existentes en esta Institución.

Área A: Salud y Dependencia

Las consultas sobre estas materias han versado entre otras sobre la lista de espera para intervenciones quirúrgicas, carencia de especialistas en los servicios de urgencias etc.

Como no podía ser de otro modo, muchas han sido las consultas mostrando disconformidad con los recortes del Gobierno de la Nación, así se empezaron a recibir consultas relacionadas con la disconformidad en el copago farmacéutico y contra recortes en la sanidad pública. Ello nos llevo, tras coordinarnos con el Área, a elaborar un modelo de respuesta tipo para las consultas de este tipo.

Si a lo largo del año las consultas sobre la aplicación de la Ley de Dependencia, se han ido concretando, entre otras, en la tardanza elaboración del PIA, retraso en el cobro de prestaciones por cuidados en el entorno familiar, de beneficiario dependiente, servicio de ayuda a domicilio, retrasos en el pago de las ayudas y en el cobro de “atrasos aprobados”, en algún caso con la persona beneficiaria ya fallecida, ayuda para encontrar plaza en residencias geriátricas adecuadas a la situación de enfermedad, llegados a final de año, hay que destacar no ya los retrasos aludidos sino, según nos comentan desde la propia Administración competente, tras algún contacto efectuado, es la total y absoluta ralentización y/o paralización de todo lo relacionado con las ayudas y prestaciones de la Ley de Dependencia.

Otros asuntos, planteados han estado relacionados con los retrasos en el reconocimiento o en la revisión del grado de discapacidad.

Mayores en residencias geriátricas a los que al parecer no se les está facilitando la atención médica que precisan.

El atraso en el pago de las pensiones que aunque se hace efectivo dentro del mes, al hacerlo unos días mas tarde de lo habitual perjudica a los receptores de las mismas, pues tienen cargos periódicos a final de mes en sus cuentas corrientes, que ya no pueden atender al quedarse en descubierto y las entidades bancarias cobrar mayores comisiones por este hecho, resultan perjudicados en sus estrechas economías.

Empleo imposibilidad de que den cita en los Servicios Públicos de Empleo, debido a que la “agenda está cubierta”, o concediéndola para un mes más tarde.

Como consecuencia de la insolvencia o suspensión de pagos de las empresas, han sido varios los colectivos de empleados que piden mediación para que se les paguen los salarios atrasados, a veces de períodos de hasta un año y medio, pues no pueden acceder al desempleo y los procedimientos judiciales se eternizan con lo que no cuentan con ninguna protección económica.

También por la retirada de la prestación por desempleo, sobre todo en concepto de sanción a extranjeros por haber viajado a su país. Conflictos laborales, talleres de empleo, cobro de prestaciones y becas aparejadas a cursos de formación ocupacional, por la nueva edad (55) exigida para acceder a las prestaciones por desempleo, por la no concesión de jubilación anticipada, y por la menor cuantía de las ayudas al desempleo, medidas todas ellas relacionadas con los recortes económicos.

Área B: Empleo Público

En cuanto a empleo público, denuncia de oposiciones “fraudulentas” o “irregulares”, concretamente para policía local y bomberos

En materia de función pública, disconformidad con los recortes salariales a funcionarios, por la supresión de la paga extra de Navidad y la consiguiente decepción de la ciudadanía ante estas políticas gubernamentales.

Área C: Justicia

Como suele ser habitual en materia de justicia, se han planteado muchas consultas sobre asuntos jurídico privados a defender en instancias judiciales, para los que las personas consultantes manifiestan no disponer de recursos económicos para contratar los servicios de los profesionales del derecho.

En esta línea nuestra sugerencia siempre es hacia el Servicio de Orientación Jurídica Gratuita de los Colegios de Abogados, siendo frecuente que nos digan el colapso que padecen los mismos, dado el gran aumento de la demanda de estos servicios, manifestándonos que la gente se va a las seis de la mañana para hacer cola para poder ser atendidos.

Asimismo, las dilaciones en los procedimientos en trámite, también suele ser motivo habitual de consultas en relación con las materias adscritas a este Área.

Otra cuestión que se nos ha planteado recientemente es la denegación de abogado de oficio para los procedimientos relacionados con asuntos de competencia de los Juzgados de lo Social, dado que para este tipo de procedimientos no es preceptiva la intervención de letrado/a, pudiendo intervenir en los mismos como representantes de las partes los Graduados Sociales, con la peculiaridad de que los servicios de estos profesionales hay que pagarlos, ya que no tienen Servicio de Orientación Jurídica Gratuita ni están sometidos a la normativa reguladora de esta materia, no existiendo turno de colegiados de oficio para esta finalidad.

Área D: Administración Económica

Hay que destacar en los últimos meses el gran número de consultas que se han recibido mostrando la ciudadanía su disconformidad con la actuación de las entidades bancarias que se han capitalizado a costa de los ciudadanos endosándoles con engaño o con insuficiente claridad las participaciones preferentes y demás productos financieros de inversión a largo plazo.

Esta cuestión indirectamente está relacionada con la crisis económica debido a que muchas personas dado el empeoramiento de sus circunstancias económicas, han intentado rescatar estos fondos para subvenir a las nuevas necesidades surgidas, habiéndose encontrado con la imposibilidad de hacerlo.

Entre las personas afectadas hay que destacar principalmente a las mayores, algunas con los ahorros de toda su vida invertidos en este tipo de productos financieros y otras también, con muy elevadas cuantías.

En todos estos casos hemos informado de las actuaciones del DPA, remitiendo a la consulta de la página web y a su vez, nos hemos coordinado con el Área, respecto a la

información a suministrar orientando a la presentación de queja para su remisión a la fiscalía.

En este año se han planteado últimamente otro tipo de consultas son las relacionadas con la inseguridad, falta de información, complejidad etc. de los productos bancarios en general, acudiendo las personas demandando información o aclaración específica y especializada sobre estas cuestiones.

Una de las posibles causas del planteamiento reciente de este tipo de consultas creemos que está relacionada con el protagonismo que ha tenido esta Defensoría en el asunto de las participaciones preferentes, a raíz de las actuaciones y comunicados realizados a pesar de no tener competencia específica de supervisión ante las Entidades de Crédito

Ante ello vemos que parte de estas personas no son usuarias de las TIC, por lo que no podemos recomendar que accedan a la web del Banco de España para a través de sus contenidos aclarar sus dudas al respecto.

Se da la circunstancia de que hay entidades que se dedican a ello, obviamente, cobran por este asesoramiento especializado. Solemos informar de la existencia de asociaciones de usuarios de la banca, por si quieren acudir a ellas a solicitar información.

Otro gran número de consultas son las relacionadas con los retrasos en obtener de las Administraciones el pago de subvenciones, justiprecios, devolución de ingresos indebidos, etc., a lo que se añade la falta de disponibilidad presupuestaria alegadas por los organismos concedentes, para no hacerlas efectivas. Cobro doble del IBI, irregularidades en notificaciones y altas, recargos; cobro de recibos de basura atrasados y con recargos etc

Igualmente hay que destacar la formulada por un consultante el cual ya había perdido su vivienda al haber sido adjudicada en subasta y nos decía que al haberse producido un cambio de titularidad del bien, encima el Ayuntamiento le había notificado que debía de pagar la Plusvalía, de manera que pedía nuestra intervención para no tener que pagarla pues entendía que en modo alguno transmitió la propiedad voluntariamente y además, le era imposible hacerlo por encontrarse en situación de desempleo.

Es de reseñar el aumento de consultas relacionadas con la actividad de los organismos de ámbito estatal, así tenemos las disconformidades con los valores catastrales pues, de hecho, los inmuebles se han devaluado y los pocos que se venden es perdiendo dinero, es decir, a precios inferiores a los de su adquisición, sin embargo la Administración de Hacienda, que lo sabe, sigue manteniendo inflados sus precios a efectos de los impuestos que devengan las transmisiones.

Otro importante bloque de consultas lo constituye el relacionado con las pérdidas de viviendas a consecuencia de la imposibilidad del pago de las hipotecas, debido al empeoramiento de las condiciones económicas de las familias derivadas de la crisis, que se concretan en la pérdida o carencia de empleo y la percepción de prestaciones de escasa cuantía que se destinan a la cobertura de necesidades básicas, o el agotamiento de las mismas y la no percepción de ingresos de ningún tipo.

En estos casos, la coordinación de la oficina ha sido permanente a lo largo de todo el año con el Área D. En un primer momento y cuando la situación que nos describían las personas que acudían a nosotros no había dado lugar aún a la pérdida definitiva de la vivienda sino que se concretaban en el temor a perderla, debido al impago de algunas cuotas de la hipoteca, después de dirigir las a los recursos sociales, orientamos a la

presentación de queja ante el DPA por si pudiéramos mediar ante la Entidad Crediticia, en la línea ya emprendida por esta Defensoría en años anteriores.

Con posterioridad y a medida que se han ido sucediendo las nuevas medidas legislativas de ámbito estatal y las actuaciones puestas en marcha por la Comunidad Autónoma, hemos ido adaptando nuestra información a los nuevos acontecimientos.

Finalmente en materia de crisis hemos recibido aportaciones de personas que enviaban sugerencias o ideas para combatirla y evitar así los recortes anunciados por el gobierno.

Área E: Vivienda y Obras Públicas

En este Área hemos de incluir también las problemáticas que se nos plantean por los desahucios de viviendas, por ejecuciones hipotecarias o por impago de alquileres y la necesidad de acceder a vivienda, normalmente de las protegidas por la Administración, al tener unas cuotas de alquiler o renta inferiores que las del mercado libre, por carecer de ella.

Así, siguen contactando con la Oficina numerosas personas que van a ser próximamente desahuciadas judicialmente o con fecha fijada para cumplir orden de lanzamiento por impago del alquiler o bien por ejecución de hipotecas al haber quedado en situación de desempleo, consecuencia de la actual crisis económica.

Aunque también las personas que ya prevén que a causa de su actual situación, no van a poder hacer frente a sus obligaciones crediticias, acuden demandando información sobre qué hacer antes de que llegue esta situación.

En este sentido, es de reseñar también la colaboración del Área I, con la E, en cuanto a la información elaborada por la misma y vertida en la página web relativa a los derechos de los deudores hipotecarios situados en el umbral de exclusión, como actividad de información y promoción de los derechos de la ciudadanía en relación a estas cuestiones.

No obstante, en este asunto de ejecución de hipotecas se han recibido varias consultas formuladas por avalistas, generalmente progenitores, personas mayores pensionistas, de firmantes de hipotecas que han quedado en situación de desempleo, dándose la circunstancia de la posible pérdida de la vivienda tanto del acreedor hipotecario como del avalista.

En este sentido, hay que llamar la atención de que las sucesivas medidas implantadas por el Gobierno no incluye la situación de los avalistas, personas mayores, los cuales en la mayoría de los casos, se encuentran en el mismo supuesto de posibilidad de pérdida de la vivienda que las personas deudoras principales de los créditos y préstamos hipotecarios.

También suelen acudir a nosotros últimamente las personas ocupantes ilegales de viviendas protegidas que piden ayuda para regularizar su situación y evitar así su desahucio y lanzamiento por carencia de título y ocupación ilegítima.

Igualmente se nos efectúan denuncias de ocupaciones de viviendas propiedad de los bancos, por parte de los vecinos de los inmuebles en los que están ubicadas las mismas.

Por otra parte, los efectos de la crisis también se están haciendo notar en el incumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones como propietaria de inmuebles de viviendas protegidas, así un inquilino de un edificio de la Junta de Andalucía, la cual no estaba pagando la comunidad, decía que se iban a quedar sin luz en las zonas comunes y por ello sin ascensor. Se nos ha informado también del incumplimiento total y absoluto de las obligación del pago de personas arrendatarias de viviendas de promoción pública, planteándonos, en concreto, que va a hacer EPSA al respecto.

Reiteradas han sido las problemáticas expuestas por las personas consultantes derivadas del impago de subvenciones y/o ayudas previamente reconocidas por la Administración en materia de vivienda, tales como de la renta básica de emancipación y las relativas a las ayudas para rehabilitación.

Finalmente, en materia de tráfico y transportes, han sido muchas las consultas sobre disconformidad por la imposición de sanciones tráfico de cuantías elevadas o indebidas, según la ciudadanía y de abusos de la policía en este ámbito, todo lo cual relacionan con la voracidad recaudatoria de la Administración.

Área F: Menores y Educación

En relación a la Administración educativa a lo largo del año se han ido sucediendo las consultas sobre la incidencia de los recortes presupuestarios en esta materia, principalmente en materia de becas, comedores y transporte escolar, endurecimiento de requisitos para obtener las bonificaciones para las guarderías infantiles etc.

Otros asuntos en materia de menores han sido, el de las listas de espera para los Puntos de Encuentro Familiar (según nos dicen, sin cita por el momento).

Como ha venido siendo habitual también en materia de las personas menores, son los conflictos derivados de las rupturas familiares a causa de separaciones y/o divorcios, en los que creemos se ha sentido también los efectos de la crisis, como por ejemplo en el impago de las pensiones alimenticias a cargo de los progenitores obligados a ello o el de las dilaciones judiciales en los procedimientos de separación o divorcio, en la fijación de medidas provisionales etc..

También hay que destacar por la gran importancia que tienen sus consecuencias para el futuro de los niños y niñas de nuestra Comunidad, la situación de empobrecimiento de familias con menores y personas solas con hijos e hijas a cargo, principalmente mujeres, que nos cuentan sus dificultades para cubrir las necesidades básicas diarias así como la necesidad de acceder a un empleo para poder hacer frente a éstas, o a una vivienda, por carecer de ella.

Área I: Atención e Información

En materia social, se han seguido planteado consultas sobre la tardanza en la tramitación y percepción del salario social por parte de personas sin ningún tipo de recursos económicos.

No podemos dejar de destacar las consultas de personas desesperadas por encontrar un empleo, que si bien no son excesivamente numerosas, sí son impactantes por las dramáticas situaciones que nos describen quienes acuden a nosotros.

En éstas, intentamos informar sobre los recursos de empleo existentes, para lo cual, si hace falta, contactamos con centros y unidades de la Administración para conocer si los programas de los que tenemos noticia siguen en marcha. Ello, dentro de nuestra labor permanente de actualización de conocimientos sobre ayudas y recursos existentes para poder informar y orientar adecuadamente a la ciudadanía.

En una de estas ocasiones y por nuestra informante, nos enteramos de que peligraba la renovación de los programas de empleo que había tenido en marcha el Ayuntamiento de Sevilla, financiados por la Unión Europea. Ello nos permitió, tras dejar constancia de la información recibida en una diligencia, informar al Defensor del Pueblo Andalúz de la situación y pasarla al Área correspondiente, por si estimaba oportuno incoar queja de oficio, tras colaborar con la misma en buscar además informaciones al respecto en los medios de comunicación. Posteriormente por el Área se nos informó de la incoación de investigación de oficio.

Asimismo, acuden a nosotros familias sin percibir ingreso alguno o de muy escasa cuantía, en la que todos sus integrantes en edad de trabajar están desempleados; abuelos/as teniendo que dar de comer a hijos/as y nietos/as; padres y madres con hijos menores a cargo que manifiestan una profunda desesperanza y desesperación pues no han encontrado respuesta adecuada por parte ni de los Servicios Sociales ni de los organismos de empleo; jóvenes en la treintena en búsqueda activa de empleo a los que sus padres les dan de comer y alojamiento, pero manifestando *“no tengo ni para poder afeitarme”*.

En alguna ocasión, ya se han empezado a relatar problemáticas relacionadas con la ayuda que prestan las ONGs como el Banco de Alimentos en esta materia, cada vez son más numerosas las personas que dicen subsistir gracias a las ayudas, sobre todo en materia de alimentos, de entidades de carácter asistencial como Cáritas o las Hermanas de La Cruz.

Es de resaltar el comentario que muchas veces se nos efectúa relativo a que tras ir a solicitar ayuda a los Servicios Sociales Comunitarios estos dicen no tener nada que dar ni que ofrecer.

En relación a esta cuestión, algunas personas nos han dicho que no pueden acceder a las prestaciones que otorgan los Servicios Sociales, debido a que no están empadronados en el municipio en el que se encuentran viviendo, o porque se les exige al menos un año de alta como residente en el mismo.

Aunque también hay que decir que conocemos que en algunos de estos casos y a fin de ayudar a estas personas a cumplir los requisitos para el acceso a ayudas y prestaciones, las ONGs suelen empadronar a las mismas en sus sedes (Cáritas, Albergue Municipal etc.)

También relacionado con esto y por curioso que parezca, hemos de destacar que algunas personas nos han manifestado no tener recursos económicos para poder renovar el DNI, dada la tasa que hay que pagar para ello, dándose la circunstancia de que, en un caso y según nos decía nuestra interlocutora, no le habían podido tramitar una concreta prestación económica en los Servicios Sociales, en concreto el llamado Salario Social, por tener el DNI caducado y no actualizado.

Sigue produciéndose el binomio necesidad de empleo y vivienda, así como sobre necesidades vitales y básicas no cubiertas.

En cuanto a la **tramitación de los expedientes de queja**, como cada año, han sido elevadas las consultas a los expedientes de queja en trámite.

En muchas ocasiones la persona consultante quiere saber, sobre todo, si ha llegado su escrito o correo inicial de queja y en cuanto tiempo va a recibir respuesta. Hemos detectado cierta prisa o ansiedad de las personas que acuden en queja en conocer que va a pasar con la misma. En estos casos, como no puede ser de otro modo, informamos del plazo que por Carta de Servicios tenemos para comunicar la resolución de admisión o no admisión a trámite de la queja.

A la hora de dar este tipo de información y aprovechando que tenemos que realizar la búsqueda en la aplicación informática, si en el curso de la conversación detectamos algún defecto o error subsanable, ya informamos de la forma de hacerlo, ratificación en firma, envío de documentación complementaria etc, a efectos de agilizar la tramitación; ello, claro está sin perjuicio de la posterior ampliación de datos que, en su caso, estime oportuno efectuar el Área de que se trate.

También han aumentado, respecto a años anteriores, las peticiones de citas para entrevista personal con el Defensor del Pueblo Andaluz y del Menor. Las personas que así lo solicitan creen que de esta forma van a ser mejor escuchados o atendidos y va a resolverse su problema de forma inmediata. En estos casos siempre informamos de la posibilidad de enviar escrito de queja como vía más rápida para propiciar el estudio de la problemática planteada, en caso de que sea urgente el asunto a tratar. Así, en muchas ocasiones las personas consultantes eligen esta opción.

No obstante, siempre aclaramos que cualquier persona puede entrevistarse con el Defensor del Pueblo Andaluz si así lo requiere y reitera.

Mención especial merecen las consultas atendidas en materia de **extranjería**, contando con un abanico muy amplio de casuística al respecto y a las que como en años anteriores dedicamos un apartado específico en esta Sección de nuestro informe Anual al Parlamento de Andalucía, habiéndose atendido en este año, un total de doscientas ochenta y seis, siendo en su mayoría presenciales y el grupo más numeroso relacionado con las autorizaciones de residencia.

Como no es posible detenernos en todas ellas, haremos un repaso destacando algunas por su interés.

Comenzamos con una denegación de autorización de residencia de larga duración, algo que pilló por sorpresa al interesado.

Según nos contó, tras ser informado en la oficina de extranjería de la documentación que requería aportar para su renovación, presentó su solicitud de autorización de residencia.

Al parecer, atendiendo al tipo de tarjeta de autorización de trabajo y residencia de la que era titular, le correspondía la autorización de residencia de larga duración solicitada, pero estudiando más a fondo su expediente se pudo apreciar que al serle concedida la primera residencia viniendo de una autorización de estudiante, se le dejó un tiempo sin autorización, algo que provocó no cumplir el requisito de los cinco años de residencia continuados en España a falta de unos meses.

Este error podría haber sido subsanado por el interesado si se le hubiese requerido para ello, pues disponía de documentación suficiente para poder acreditar su renovación en relación a la supuesta autorización que le hubiera correspondido.

Tras la consulta, el afectado presentó recurso de reposición, recogiendo entre sus alegaciones: la falta de audiencia para poder subsanar el error al que fue inducido por una mala información; días de cotización que no se le tuvieron en consideración con los que junto a todo el aprovechamiento y el informe de esfuerzo de integración podría haber renovado; el silencio administrativo positivo; etc...

No alcanzando a comprender como desestimaron su escrito, dejando en la irregularidad a una persona que llevaba ya más de ocho años en España, estudiando, trabajando e integrado, añadiendo a esto que todo fue fruto de un error en la información que le dio la misma administración que luego resolvió. Siendo muestra todo ello, de un desinterés por la situación en la que se encuentran todas estas personas en este país.

Y para confirmar la afirmación del párrafo anterior, tenemos el caso de otro señor que encontrándose en trámite de su autorización de residencia fue llevado por la policía nacional a la comisaría para expulsarlo, sin llegar a ejecutarse la misma al no existir vuelos disponibles ese día. Hasta el momento, cuando una persona extranjera estaba regularizando su situación se esperaba a la respuesta de la administración antes de proceder a su expulsión, existiendo en el último año, especial interés por parte de la policía en enviar a su país al máximo número de extranjeros posibles.

Cuando acudió a la Institución ante la pregunta de que hacer, tuvimos que recomendarle que pusiera especial interés en el estado de tramitación de su expediente de residencia.

Algo distinto es lo que nos planteo otra señora que teniendo un procedimiento sancionador con orden de expulsión en trámite, su máximo interés y al mismo tiempo preocupación, era ser expulsada junto a su hija menor de edad.

En materia de reagrupación acudió a nosotros una abuela que después de haber tramitado todo lo necesario para traer a su hija de 14 años de edad, justo antes de venir ésta, dio a luz un bebe prematuro tras siete meses de embarazo. La bebe llevaba dos semanas en el hospital en su país de origen y a mucha distancia de su madre, pidiéndonos la abuela orientación para traerla reagrupada.

También nos pidieron orientación sobre como reagrupar a su mujer y tres hijos, ganando mil doscientos cincuenta euros al mes, como en otras ocasiones, difícil elección.

Y motivo de alegría fue la llamada de un señor que tras habérsele denegado la autorización de residencia de larga duración a raíz de antecedentes policiales por un altercado que tuvo con la policía, después de años defendiendo lo que allí sucedió, por fin se dictó Sentencia en la que se despejaba cualquier duda sobre el modo en el que procedió el día del conflicto. Realmente fue asaltado por la autoridad, sin ver identificación alguna, lo que lo llevó a defenderse ante esto intentando escapar de lo que pensaba que era un atraco. ¿Y ahora qué?...

Durante el año 2012 no fueron pocas las personas extranjeras que se marcharon una temporada a su país, al no tener en España trabajo, estando al mismo tiempo cobrando una prestación por desempleo. Esto, a medida que iba siendo detectado por el Instituto Nacional de Empleo, con una campaña específica de control de los desplazamientos, cruzando los datos de salidas y entradas del país con los perceptores de

prestaciones, provocó la suspensión y solicitud de reintegro de toda cantidad que hubiesen percibido hasta el momento, de quienes se hubieran ausentado sin la correspondiente autorización, y más allá de los 15 días permitidos.

A raíz de lo expuesto, nos fueron llegando consultas sobre qué hacer ante los requerimientos relativos a la devolución de la prestación, tratándose de cantidades que en algunas ocasiones superaban los cinco mil, e incluso diez mil euros. Encontrándose las familias al límite, no sabían cómo hacer frente a un problema de este tipo, alegando no haber sido informados al respecto cuando se les concedió la prestación, considerando desproporcionada la medida.

Pues bien, con fecha 18 de octubre de 2012, el Tribunal Supremo dictó Sentencia (**STS 7817/2012**) unificando doctrina en relación a este tema, estableciendo un límite de tiempo razonable de 90 días, dentro del cual una persona extranjera podría ausentarse del país estando cobrando una prestación por desempleo, considerando excesivo los 15 días que se exigían hasta el momento.

A partir de la citada Sentencia pudimos dar algo de luz con nuestras respuestas, ante una cuestión tan compleja, y al mismo tiempo sensible, debido a la situación por la que atraviesan muchas familias en estos tiempos de escaso empleo.

Concluimos esta exposición con la situación kafkiana que nos trasladó, por medio de consulta, un señor de origen extranjero que solicitó autorización de residencia por la vía del arraigo social en el año 2009, siendo denegada la misma.

Fruto de una Sentencia, en Abril de 2012 le concedieron la residencia, tres años y dos meses después, acudiendo a la oficina de extranjería a poner la huella para obtener su tarjeta, tras haber causado alta en la Seguridad Social.

El problema surge al tratarse de una empresa distinta a la que en su día le hizo la oferta, pues esta última había cerrado por quiebra, por lo que le indicaron que no era posible y que debía cambiar al empleador del trámite. En el mismo mostrador le verificaron que su actual empresario tenía deudas y que por lo tanto no era apto para concluir el expediente.

Como es natural, no es poca la impotencia con la que nos pidió ayuda el afectado, en relación a tan sarcástica situación, realizándose desde la Institución gestiones al respecto. No tiene sentido que tras haberse pronunciado una instancia judicial, a raíz de nuevas trabas administrativas, no alcanzase este señor lo que con tanto esfuerzo había ya logrado, el reconocimiento de su residencia en España.

3. 2. Análisis de las gestiones realizadas ante entidades públicas o privadas.

3. 2. 1. Con ocasión de las consultas atendidas.

A lo largo de 2012, se han realizado una serie de gestiones o contactos con determinadas entidades, en unos casos para completar y aclarar la información suministrada por las personas consultantes y así atenderlas adecuadamente y, en otros, ante la situación de especial vulnerabilidad, desorientación y, porqué no, de desesperación, de algunas personas que acudieron a nosotros en demanda de ayuda, que aconsejaron que lleváramos a cabo intervenciones directas ante varios organismos, entre los que podemos

citar los departamentos de servicios sociales comunitarios, otros órganos dependientes de la administración local, de la Junta de Andalucía, o entidades privadas.

Vamos a relatar a continuación algunas de ellas.

Consulta 12/223. Nuestro consultante manifestaba que había preguntado por la Red Eures para buscar empleo en Europa y le decían que la persona nombrada como consejera eures estaba de vacaciones y no sabían cuando se incorporaría. Además, no había nadie que pudiera informarle, se mostraba desesperado y ni siquiera sabía dónde reclamar.

De esta forma, decidimos contactar con la entonces Delegación de Empleo de Jaén y hablamos con el jefe de departamento de información y registro quién nos informó sobre el nombre de la consejera y nos dio también su e-mail, que era el que había facilitado para que las personas que quisieran contactasen con ella durante las vacaciones. También nos informó que orgánicamente este servicio estaba adscrito al Servicio Andaluz de Empleo (SAE).

Contactamos con el interesado para comunicarle el contenido de nuestra intervención (sobre todo el e-mail), mostrándonos su agradecimiento.

Consulta 12/5449. Con ocasión de la consulta efectuada en la Oficina de Información el día 30 de Agosto de 2012, sobre necesidad de acceder a un empleo, llevamos a cabo gestión telefónica ante las unidades de Empleo del Ayuntamiento de Sevilla, que teníamos recogidas en nuestro Directorio de Recursos, a efectos de comprobar si los diferentes proyecto en materia de empleo de los que teníamos conocimiento de años anteriores, seguían en marcha y así remitir al interesado a los Servicios correspondientes para recibir ayuda en esta materia.

Tras efectuar varias llamadas telefónicas a las distintas Sedes del Proyecto Redes, sin respuesta alguna, comenzamos a llamar a los centros puestos en marcha por el Ayuntamiento de Sevilla del Programa Andalucía Orienta; tras varias llamadas infructuosas en uno de ellos nos coge el teléfono una señora que trabajaba en el mismo, la cual, una vez que nos identificamos y le exponemos el objeto de nuestra consulta, nos dice lo siguiente:

Que el Proyecto Redes, ya se había extinguido y que sabía que los fondos provenientes del Fondo Social Europeo, de 7 a 8 millones de euros, estaban aprobados. Que este Proyecto se cofinanciaba por el Ayuntamiento de la Ciudad en un 4% , diciendo que el Ayuntamiento se estaba pensando destinar esta cantidad a otras cosas y que si el Ayuntamiento no ponía en marcha el Proyecto, pues se podría perder la aportación del Fondo Social Europeo, que habría que devolver.

El Proyecto Redes es un instrumento que puso en marcha la entonces Delegación de Economía y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y el Fondo Social Europeo con el fin de aunar las necesidades de las personas con las del mercado de trabajo.

En cuanto a los Servicios de Orientación Profesional Andalucía Orienta. adscritos al Ayuntamiento de Sevilla, nos dijo que cerraban el 25 de Septiembre, aunque parece ser que ya estaba aprobado por la Junta de Andalucía y no se sabía cuando el Ayuntamiento lo pondría en marcha.

Ella consideraba que todo esto perjudicaría al nuevo Plan Prepara, que exigía para acceder a la ayuda por desempleo acreditar un mes de búsqueda activa de empleo

para lo que las personas trabajadoras habían de tener itinerarios de empleo abiertos, que es lo que se hacía en las oficinas del Programa Orienta, con lo que podía crearse un serio problema para las personas desempleadas de la ciudad.

Toda esta información la hicimos constar y se la trasladamos a la persona titular de la Institución, por si estimaba oportuno iniciar investigación de oficio sobre los hechos puestos en nuestro conocimiento, como de hecho, días después se nos confirmó que se había incoado.

Consulta 12/235. Compareció en nuestra Oficina de Información, un hombre muy bien vestido pero con muchas lagunas mentales. Apenas pudimos mantener una conversación con él. Decía tener 62 o 73 años. Hablaba de un décimo de lotería, de un reloj que, presuntamente, le habían quitado, de un problemas con el ayuntamiento, etc. Logramos enterarnos de que vivía en la residencia de mayores de la Hermandad de la Santa Caridad desde hacía 11 años.

Viendo que era imposible aclarar su pretensión decidimos contactar con la mencionada residencia, sobre todo teniendo en cuenta la vulnerabilidad del interesado. Hablamos con la directora del centro, quién nos informó que el mismo estaba allí residiendo. Nos dijo que le pidiéramos que volviese a la residencia y allí le ayudarían en lo que fuese y así lo hicimos.

No obstante, quedamos con ella que nos llamaría para confirmar que Francisco había llegado adecuadamente. Al rato recibimos una llamada al respecto que definitivamente nos tranquilizó.

Consulta 12/8201. Mediante una llamada telefónica en la Oficina de Información, por una persona se nos efectuó consulta sobre qué hacer ante el hecho de que había recibido en su cuenta de facebook un vídeo de pedofilia, suministrándonos también el enlace al mismo, al parecer, bastante fuerte y aberrante por las escenas de sexo incluso con discapacitados y menores con síndrome de down.

Al efecto la informamos de la conveniencia de que lo pusiera en conocimiento de alguna de las unidades especializadas en delitos telemáticos, bien de la Guardia Civil o de la Policía Nacional, lo cual podía hacer incluso a través de las páginas webs de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que contemplan dicha posibilidad.

La consultante, manifestó que ya había contemplado la posibilidad de hacerlo y de que pensaba también contactar con la Federación de Consumidores en Acción de Andalucía (FACUA) pues sabía que esa página había sido cerrada a consecuencia de la actuación de esta entidad, pero que, según parece, ya existía un duplicado de la misma circulando por ahí, que es a la que ella había tenido acceso. Asimismo, nos expresó su indignación ante hechos como estos.

De esta denuncia dimos inmediato conocimiento al Defensor del Menor de Andalucía, para que si lo estimaba oportuno, diera cuenta del contenido de la misma a las autoridades competentes.

Consulta 12/1276. La interesada llamaba pidiendo ayuda y manifestando que vivía sola, no tenía familia, tenía 90 años, se había caído por las escaleras, estaba lesionada y necesitaba ayuda para salir y hacer la compra. Había solicitado recientemente la ayuda de la Ley de Dependencia.

En vistas de la situación, contactamos con los servicios sociales del Ayuntamiento de Sevilla, que correspondían al domicilio de nuestra consultante, la trabajadora social, nos informaba de la visita que había realizado a la interesada tras la derivación del teléfono del mayor que interviene remitiendo una nota informativa a los centros de servicios sociales correspondiente a las personas usuarias.

Así nos dijo que, efectivamente, conocía a nuestra llamante, que era una señora mayor de 90 años que vivía en la calle....., en un bloque sin ascensor. Se había caído por las escaleras. No tenía familiares cercanos y estaba sola, no podía bajar a hacer la compra, pero tenía cierta movilidad dentro de su casa.

Le habían gestionado las ayudas de la Ley de Dependencia recientemente, por lo que de momento no podía contar con este servicio aunque lo habían intentado tramitar como urgente. No obstante pensaba que si se proponía como situación especial en el ayuntamiento, se podía plantear un Servicio de Ayuda a Domicilio municipal hasta que se resolviera lo solicitado por la Ley de Dependencia. Quedamos en que retomarían el asunto y se pondrían en contacto con nuestra consultante.

Consulta 12/6876. Por vía telefónica una señora nos pedía ayuda urgente ante las grietas y deficiencias que habían aparecido en su piso, nos pusimos en contacto con la Unidad de Trabajo Social correspondiente a su domicilio, diciéndonos que conocían perfectamente la situación de la interesada. Se trataba de una persona con un gran problema de soledad, pues carecía totalmente de familia. Habían realizado gestiones con la Gerencia Municipal de Urbanismo de Sevilla, para tratar el tema de la vivienda que estaban rehabilitando junto a su casa y realmente, esta vivienda tenía licencia municipal y estaba pendiente de otra ampliación de la misma. Ante esta situación, lo único posible era demandar al vecino vía judicial y para ello estudiarían la posibilidad de gestionarle que le concedieran abogado de oficio.

Por otra, parte desde la UTS se había trabajado con ella para que solicitase una residencia, es más, le dieron una plaza en una y la rechazó. Tenía concedida las ayudas de la Ley de Dependencia y un servicio de Ayuda a Domicilio. Con toda esta información concluimos nuestra intervención al saber que por parte de los servicios sociales estaba siendo atendida.

Consultas 12/4442 y 12/6675. A petición directa del titular de esta Institución, se realizó una gestión telefónica contactado con el Director de los Servicios Sociales de un municipio granadino, para que nos informase de la verdadera situación de D^a hija de nuestra consultante, pues a la vista del confuso escrito que nos había enviado, realmente no se le podía dar adecuada respuesta.

Así nos exponía que, a su entender, el cambio del profesional del Servicio de Ayuda a Domicilio que se le estaba facilitando a su hija había producido un empeoramiento en su enfermedad mental, indicaba también que la casa de su hija era frecuentemente apedreada por jóvenes que se reían de ella y que la policía no hacía nada al respecto.

Por otro lado comentaba que existía un procedimiento judicial de incapacitación de su hija que desconocía quien lo había iniciado y finalmente, que su propio estado de salud le impedía hacerse cargo de ella, amén de que ésta tampoco admitía sus cuidados por considerarla mayor y culparla de todo.

El director nos amplió lo siguiente: que llevaban muchos años con esta problemática y que efectivamente la hija estaba diagnosticada de trastorno dual pero lo que mas incidía es que no tenía una regularización del tratamiento psiquiátrico.

Coincidía en que la consultante se encontraba ante una gran una dualidad ya que, por una parte, se vía mayor y sin fuerzas para ayudar a su hija y, por otra, al estar en Granada en una residencia geriátrica, sentía que la había abandonado.

Respecto al procedimiento de incapacitación, la interesada parece ser que autorizó a los servicios sociales el inicio del mismo, ya que el progenitor de esta chica se desentendió del problema por cansancio, los hermanos estaban desaparecidos y por otro lado, nos indicaban que Fiscalía también estaba interviniendo en el asunto. Agradecemos la información y le expusimos que íbamos a tranquilizar a la interesada.

No obstante, esta persona siguió efectuándonos múltiples llamadas solicitando cita con el titular de esta Institución dada su disconformidad por no haberse iniciado expediente de queja, comunicaba también que precisaba ayuda pues el PIA de su hija todavía estaba sin resolver.

Al objeto de contrastar la nueva situación planteada, decidimos contactar nuevamente vía telefónica con el Director de Asuntos Sociales del municipio de residencia de su hija, indicándonos éste que mantuvieron una reunión con la consultante y el hermano de la afectada y decidieron entre todos solicitarle un centro de día y que la afectada también estaba de acuerdo con este recurso, que dicha solicitud estaba pendiente de validación en la Junta y que este expediente del PIA estaba dentro de plazo.

Nos informaba también que esperaban para el mes próximo, que se dictase resolución judicial sobre la incapacitación de la afectada y finalmente, decía que ésta se encontraba mucho mejor desde que su madre estaba fuera pues, la propia ansiedad de ésta, a la hija la alteraba mucho y entendía que con el centro de día y viviendo en su propia casa, la hija podía hacer una vida normalizada como cualquiera, ya que en el pueblo se la consideraba pues no era agresiva ni molestaba a nadie.

Tras ello, tranquilizamos a la madre y dimos por concluida nuestra intervención ya que su hija estaba siendo correctamente atendida por los Servicios Sociales.

Consulta 12/402. Con ocasión de ella pudimos saber que nuestro consultante, que padecía una discapacidad, planteaba dos tipos de cuestiones, por una parte, existía un conflicto con el Centro de Valoración de discapacidad, pues hacía cinco meses pidió un certificado actualizado y no se lo habían dado aún.

Por otra parte, el Servicio Andaluz de Empleo le exigía un certificado actualizado (aunque parecía que en principio no caducaba), para darle el alta en un Centro Especial de Empleo, donde tenía una oferta de trabajo. No obstante, la oferta se la había enviado el Servicio Público de Empleo Estatal, teniendo en cuenta el certificado de discapacidad que poseía el interesado. Para conocer donde estaba el origen de este último asunto, nos pusimos en contacto telefónico con la empresa que ofertaba el contrato, dedicada a la prestación de servicios y que empleaba a discapacitados.

Allí nos informaron que quién exigía el certificado de discapacidad actualizado era el Servicio Andaluz de Empleo, que no era una cuestión de la empresa. Días después, un técnico de la Oficina de Empleo del municipio donde estaba inscrito el interesado, nos llamaba en relación a esta consulta y lo hacía para aclarar el asunto: Nos informaba que

creía que el SAE no pedía el certificado de discapacidad actualizado. Manifestando que iba a encargarse de aclarar el asunto con la empresa y el SAE, a fin de desbloquearlo.

Consulta 12/4518. Al objeto de aclarar cual fuera la problemática que le afectaba, decidimos contactar telefónicamente con don..... remitente de un escrito, solicitando cita personal con el titular de esta Institución.

Nos expuso que tenía una discapacidad del 75% y una situación sin resolver desde hacía trece años, que sufrió un accidente producto del cual sufría la minusvalía. Al parecer, y aunque tenía una sentencia a su favor en la que se establecía determinada cantidad en concepto de indemnización, su abogado, teniendo un título ejecutivo no pidió la ejecución judicial en plazo, de manera que no había cobrado nada ni tampoco podía ir contra el abogado porque no había ningún otro abogado que quisiera ir contra él (decía que habían sido siete los letrados que al efecto había consultado).

Que tampoco quiso llegar a una transacción amistosa de mutuo acuerdo que le ofrecieron, por entender que la cantidad no era suficiente.

Informado de nuestras limitaciones en el ámbito judicial se alteró mucho y exponía que entre abogados y jueces le habían arruinado la vida pues al no poder trabajar, ni tampoco cobrar nada, era por lo que había perdido la vivienda (segunda que adquirió estando ya separado), pues el banco tampoco quiso refinanciarle la deuda hipotecaria y su madre falleció a causa de todos estos disgustos, sintiéndose realmente desprotegido por la justicia y por todos.

Informado de la posibilidad de que nos escribiera una carta exponiendo la situación y aportando documentación, al objeto de asesorarle o de valorar la posible indefensión que mantenía haber sufrido, quedó en hacerlo así.

Consulta 12/3893. La persona que nos llamó manifestaba que su hermano tenía 59 años y que le atendían en una concreta Unidad de Trabajo Social, y nos contó también diversa problemática; hablamos con la trabajadora social de referencia, para aclarar la situación, informándonos que inició los trámites de la solicitud de la Ley de Dependencia hacía tiempo que hubo una valoración pero, posteriormente, un desistimiento respecto al Proyecto Individualizado de Atención (PIA), porque el afectado no quería ingresar en un centro. Posteriormente, se había realizado una nueva valoración, en el mes de Mayo de 2012. Quedamos que tanto la hermana como la mujer del afectado acudirían a una cita para que viesan las posibilidades respecto a la incapacitación judicial para el posible ingreso del afectado en un centro adecuado, aunque esta profesional nos manifestó que, normalmente, a nivel judicial se adoptaban decisiones contrarias a las incapacitaciones cuando el problema era la adicción al alcohol, como era el caso.

Por otro lado, nuestra consultante nos comentó un episodio de agresión de su hermano a su mujer y una denuncia al respecto. Sugerimos que le comunicaran a la trabajadora social todos los hechos para que tuviese constancia de los mismos a la hora de futuras intervenciones. Posteriormente la mujer del afectado presentó una queja ante nuestra Institución.

Consulta 12/6553. Contactamos telefónicamente con los servicios sociales del Ayuntamiento de un municipio sevillano, en aras de aclarar con la trabajadora social la situación social de la interesada y las intervenciones que se estaban realizando para ayudarla.

Fundamentalmente, ante las manifestaciones de la misma de que por un error de este departamento llevaba desde el mes de julio anterior, sin percibir ninguna prestación y manifestaba que en el ayuntamiento no le ayudaban.

Así, hablamos con la trabajadora social, quien nos confirmó que era cierto que, por un error, la interesada que percibía una Pensión No Contributiva por invalidez, pasó a percibir la Renta Activa de Inserción y desde que se agotó esta, el pasado mes de julio, hasta aquel momento estaba en trámite el volver a percibir la PNC por invalidez.

Exponía, que ante los temores de la interesada por la imposibilidad de pagar la hipoteca, que ascendía a 324 euros al mes, ella intervendría en su caso ante el banco para explicarle que iba a percibir la pensión con carácter retroactivo. También manifestó que estaba en contacto con la Delegación Territorial de Salud y Bienestar Social para que agilizaran los trámites lo antes posible.

Nos decía, asimismo, que recibía el apoyo de Cáritas que semanalmente le daba comida y también tenía el apoyo de unos vecinos.

Por otro lado, respecto al hijo de 32 años con el que convivía, manifestaba que se inscribió en la bolsa de empleo última que con la Diputación se abrió para personas con necesidad. Exponía, que no tenía muchos puntos porque era fundamental tener cargas familiares y su hijo era soltero y sin hijos. En este sentido, hicimos hincapié en que podían haber hecho una excepción dada la necesidad de la interesada, sin ingresos económicos ningunos durante dos meses y medio, como consecuencia de un error de ellos. Manifestó que habían solicitado el llamado salario social y que respecto a la bolsa de empleo no podían hacer nada.

Manifestó que su municipio había reducido personal, eran tres trabajadoras sociales y ahora solo quedaba ella y que llevaban dos años sin dinero para ayudas de emergencia social. Colaboraban con Cáritas de manera anual. Decía que Cáritas repartía 2.500 euros semanales en alimentos porque atendía a muchas familias y que en su municipio no había ninguna familia que se quedase sin comer.

Por último, nos habla que estaba gestionando un complemento de la PNC de la interesada con la ONCE, de unos 100 euros mensuales, pero para ello necesitaba el certificado del grado de discapacidad de la misma y ésta no lo tenía. Al parecer, en el centro de valoración le decían que tenía que volver a solicitarlo y que tardaba muchos meses. Insistimos en la necesidad de que realizase todas las gestiones posibles para que se agilizaran todos los trámites.

3. 2. 2. Con ocasión de la tramitación de expedientes de queja.

Como cada año, en nuestra Oficina de Información se han llevado a cabo diversas intervenciones con ocasión del curso de tramitación de expedientes de queja, se tratan gestiones concretas y a petición de las distintas Áreas de esta Institución, cumplimentando desde nuestra Oficina la atención personalizada a las personas interesadas.

Las Áreas han solicitado nuestra colaboración en distintos momentos de la tramitación de los expedientes de queja. En unos casos, la gestión con el organismo afectado coincidió con el inicio de la tramitación de la misma y tuvo por objeto ampliar o completar la información que las personas interesadas exponían en sus escritos, iniciándose posteriormente, la admisión a trámite de las quejas. En otros casos, las

gestiones tuvieron como resultado la ampliación de información que, a posteriori, condujo al cierre de los mismos, una vez estudiado el contenido de ésta.

Por otra parte, estas gestiones han versado sobre distintos asuntos pero, fundamentalmente, con ocasión de estas intervenciones, nos hemos puesto en contacto con las unidades de trabajo social, centros de servicios sociales municipales centros de salud mental y un centro penitenciario y suelen realizarse por el personal de Trabajo Social adscrito a la Oficina.

Hay que destacar que todas las gestiones tienen básicamente un contenido en materia social, y que estas han permitido el intercambio de información ágil, lo que produce cierto beneficio para la resolución de los problemas de las personas afectadas, a continuación vamos a exponer brevemente alguna de estas intervenciones.

- **queja 12/5697**, En este caso contactamos telefónicamente con la interesada en aras de ampliar los datos contenidos en su expediente al tiempo de aclarar la pretensión de la misma, por indicación del asesor que se encargaba de su tramitación.

La interesada, de 35 años, manifestaba que residía en una vivienda, en una barriada sevillana, en régimen de alquiler desde finales de 2009, junto a sus cuatro hijos de 15, 14 11 y 7 años de edad . Los tres primeros, eran fruto de su matrimonio. Se separó del padre de estos en Marzo de 2002 y actualmente estaba en trámites de divorcio. No percibía ningún ingreso de él. Estaba a expensas de que le concedieran el divorcio y posteriormente reclamar el pago de la correspondiente pensión alimenticia para sus hijos.

La hija pequeña era fruto de otra relación posterior. Esta última pareja de la que se separó hacía dos años, se hacía cargo de la niña y de algunos de sus gastos y además, durante mucho tiempo, había pagado íntegramente el alquiler de la vivienda donde residía con sus cuatro hijos que ascendía a 570 euros mensuales. El problema era que su ex pareja tenía trabajos eventuales por los que percibía pocos ingresos de forma que, durante los cuatro últimos meses, no había podido hacer frente al pago del alquiler.

Ella trabajaba para una ONG, sin contrato, en el servicio de ayuda a domicilio y percibía unos 290 euros al mes. También trabajaba de manera esporádica como empleada de hogar y percibía unos 150 euros al mes. El 25 de Octubre solicitaría la ayuda familiar, que eran 426 euros mensuales. También había solicitado el pasado mes de Junio el conocido como salario social, pero la trabajadora social le informó que tardaban muchos meses en concederlo.

Manifestaba que estaba inscrita en el registro municipal de demandantes de viviendas y en lista de viviendas de segunda adjudicación en su unidad de trabajo Social (UTS) la trabajadora social de referencia, le había dicho que los servicios sociales no tenían recursos económicos para ayudarle a pagar el alquiler y que, en caso de desahucio, la única alternativa de urgencia sería que ingresara con sus hijos en un módulo familiar del albergue municipal.

También nos comunicaba que el dueño de la vivienda donde residía la había demandado por impago del alquiler, el pasado 11 de Octubre y adjuntaba copia de la demanda que le facilitó el abogado de aquel, porque aún no había recibido ninguna notificación del juzgado.

Manifestaba que tenía cuatro hermanos y sus padres, pero solo contaba con el apoyo de uno de ellos que en alguna ocasión le ayudaba para pagar el recibo de la luz o una bombona o algo así. También recibía la ayuda de las Hermanitas de la Cruz de la

Trinidad que le facilitaban una bolsa de alimentos mensual y del Comedor del Pumarejo desde donde también le servían alimentos.

Nos aclaraba que lo único que solicitaba era el acceso a una vivienda asequible a sus ingresos económicos, un techo para sus hijos, fuese donde fuese.

- **queja 12/282.** Con ocasión de la intervención que se nos pedía efectuáramos, a raíz de lo que exponía la interesada en su queja, nos pusimos en contacto con la unidad de trabajo social de referencia, correspondiente al municipio en el que residía aquella, desde donde se nos facilitó la siguiente información:

Se trataba de una familia multiproblemática que venía siendo tratada por los Servicios Sociales de la localidad desde hacía más de 15 años (la composición familiar la describía la interesada en su queja).

Esta familia llevaba muchos años en la situación descrita y actualmente, se había visto agravada por el ingreso de la madre en el hospital, si bien nos comentaban que ésta, aunque no tan graves como actualmente, siempre había tenido problemas de salud.

La trabajadora social había intentado en varias ocasiones intervenir con esta familia pero, tanto la madre como el padre, habían rechazado las posibles ayudas ofertadas, dado que tenían temor a que sus hijas, enfermas mentales, fuesen internadas en un centro en contra de su voluntad. Siempre habían demostrado mucha desconfianza. En la última visita que esta profesional hizo al domicilio de esta familia en el año 2009 no la dejaron pasar y casi la agreden.

Estas dos hermanas eran enfermas mentales, tenían un comportamiento bastante agresivo y con frecuencia tenían problemas con el vecindario, por ello habían sido denunciadas en varias ocasiones. No tenían un tratamiento continuado en Salud Mental ni un diagnóstico claro. No acudían a las consultas del centro de salud mental les correspondía.

En cuanto a las otras dos hermanas, nos comentaba que una de ella era la que se encargaba como podía, de ayudar a su madre y que la hermana que planteaba la queja, nunca la habían tratado en la unidad de trabajo social y nunca había demandado nada en los Servicios Sociales, hasta ahora.

La situación económica de la familia era estable, pues todos tenían pensión aunque la gestión de los recursos económicos no era la adecuada.

A raíz del reciente ingreso de la madre en el Hospital y debido a la demanda de la interesada le habían solicitado la ayuda de la Ley de Dependencia a los cuatro miembros de la unidad familiar (padre, madre y las dos hijas).

Por otra parte, la hermana que se dirigió a nosotros, estaba intentando iniciar un proceso de incapacidad judicial de estos cuatro miembros de su familia y ya tenía cita en fiscalía. Al margen, desde los Servicios Sociales estaban elaborando de oficio un informe completo para entregarlo en Fiscalía.

Asimismo, realizamos gestión con la trabajadora social, del centro hospitalario en el que estaba ingresada la madre, diciéndonos que la misma continuaba allí. aunque realmente tenía alta médica.

Se trataba de una persona con falta de movilidad debido a los infartos cerebrales sobrevenidos y a la obesidad mórbida que padecía, si bien, aunque con momentos de confusión, por el momento los médicos opinaban que podía tomar sus propias decisiones.

La solución a corto plazo que se estaba intentando desde el Hospital era que esta señora pasase a una residencia de respiro familiar lo antes posible.

La valoración final que se formuló por la trabajadora social de la Oficina de Información que llevó a cabo estas gestiones, se concretó en la conveniencia de admitir la queja a tramite, dadas las enorme dificultades planteadas y por tratarse de una situación con graves problemas, por lo que podría hacerse una intervención con el fin de abreviar lo más posible el tramite de la dependencia y de la incapacidad de las dos hermanas, con la finalidad de establecer un PIA adecuado.

- **queja 11/5723.** En esta queja, a petición del Área que tramitaba el expediente, contactamos telefónicamente con el centro Penitenciario Sevilla II de Morón de la Frontera (Sevilla), donde estaba internado el interesado, en aras a aclarar la problemática planteada en un escrito que nos había enviado en relación a las dificultades para renovar su DNI.

Una vez que logramos hablar con la trabajadora social del módulo donde se encontraba el mismo, nos informó de lo siguiente:

Las dificultades relativas a la renovación del DNI, no estaban relacionadas con la falta de recursos del mismo, dado que un compañero se hizo cargo de los gastos y, en su caso, si no hubiese sido así, la propia administración lo hubiese hecho. Las dificultades giraban en torno a las visitas que la policía realizaba al centro penitenciario para la tramitación de la renovación los mismos, que eran puntuales y escasas.

De esta forma, se inició la tramitación tanto del grado de discapacidad como de la solicitud de la Pensión No Contributiva del interesado, aún sin tener el requisito del DNI, en aras a no perder en ningún momento el derecho a percibir la misma y que pudiese beneficiarse del carácter retroactivo a la hora de percibirla.

Así contactaron con la entonces Delegación Provincial de Igualdad y Bienestar Social de Sevilla, para que ampliaran el plazo de presentación del mencionado DNI. De esta forma, en el mes de diciembre le renovaron este documento de identidad, que fue remitido a la referida Delegación Provincial.

Esta profesional nos aclaró que el interesado era muy impulsivo y no entendió muy bien todas las actuaciones realizadas sobre estos trámites, por lo que presentó numerosas reclamaciones al respecto. Teniendo en cuenta el contenido de esta intervención dimos por solucionado el asunto que motivó la presentación de la queja.

- **queja 12/1230.** En esta queja y a petición del Área de Ordenación del Territorio y Vivienda, contactamos telefónicamente con los servicios sociales de un municipio sevillano, a fin de aclarar el contenido del informe remitido por la trabajadora social del mismo en relación a la situación de necesidad de vivienda planteada por la interesada que promovía este expediente, quien nos informó lo siguiente;

En su Ayuntamiento todas las peticiones del Defensor estaban centralizadas en secretaría. De esta forma, a ella, concretamente, le solicitaron “verbalmente “ la emisión de un informe sobre la interesada sin ni siquiera remitirle una copia de la petición de informe nuestra, desconociendo el objeto de esta nuestra actuación. Le dijeron sólo que expusiese

las intervenciones realizadas desde servicios sociales. Como ya había realizado un informe al respecto en 2009, decidió solo comunicarnos las actuaciones realizadas desde ese momento hasta el actual.

En relación a la necesidad de vivienda, exponía que en su momento dio traslado de la situación de la interesada y que era la delegación de vivienda quien llevaba ese asunto en su municipio, sin que hasta el momento le hubieran informado a ella de las intervenciones realizadas al respecto.

Ella suponía que desde secretaría se dirigirían al departamento de vivienda para que le informaran. Teniendo en cuenta el contenido de esta intervención se estimó oportuno solicitar un nuevo informe al Ayuntamiento implicado, dirigido al departamento de vivienda, para que nos informara al respecto.

- **queja 12/2077.** En esta queja, su promovente, explicaba que desde hacía dos años le había sido reconocida su dependencia, pero que hasta la fecha de queja, no había recibido ningún ingreso. Según parece, su hija había sido propuesta como cuidadora. Por parte de la persona que la tramitaba, se vio oportuno que nuestra Oficina de Información llevara a cabo gestión ante los servicios sociales comunitarios del municipio donde residía el interesado.

Así se nos dijo que se solicitó ayuda de dependencia en 2009, se le concedió el grado 2 nivel 2, posteriormente se realizó el PIA, con propuesta de ayuda económica para la cuidadora, que en este caso era una hija de nuestro consultante.

Por otra parte, nos informaban que el PIA estaba validado, pero que no llegaba la ayuda. Desde el Ayuntamiento lo habían reclamado varias veces sin resultado por el momento. También nos comentaban que la situación de esta persona se había agravado, pues le habían amputado la otra pierna, pero que no querían pedir la revisión de grado y nivel, hasta que no resolviera el expediente anterior completamente pues, parece ser, que las revisiones no las estaba realizando la administración competente y el solicitarla daría lugar a una paralización de expediente que ya estaba en trámite.

En cuanto a la situación familiar, nos indicaban que la hija cuidadora se hacía cargo de todo lo relacionado con sus padres, pues su madre tenía una discapacidad psíquica, aunque no la habían valorado como dependiente, cuestión que tenía recurrida.

Después de esta intervención, procedimos a admitir la queja a trámite y a solicitar el correspondiente informe al organismo competente.

4. Entrevistas con el Defensor del Pueblo Andaluz por Videoconferencia.

Como ya adelantábamos en la introducción de esta Sección, en el año 2012, hemos puesto en marcha un nuevo servicio a la ciudadanía, consistente en la posibilidad de mantener entrevista con la persona titular de esta Defensoría, mediante el sistema de videoconferencia a través de equipos informáticos dotados de cámara web, con la finalidad de favorecer acercamiento de aquella a la Institución y posibilitar una comunicación directa y personal con la misma a los ciudadanos y ciudadanas de todos los municipios de Andalucía mediante la utilización de las TIC.

Este nuevo servicio permite contactar, a través de medios audiovisuales, con el Defensor del Pueblo Andaluz, así como con las adjuntías y personal técnico de la

Institución, para formular consultas sobre cualquier asunto que afecte a la protección y defensa de sus derechos o al funcionamiento de la misma.

Para ello, hay que solicitar día y hora a través de nuestra Oficina de Información y Atención a la Ciudadanía, a través de correo ordinario, enviando la solicitud a la sede de la Institución, por correo electrónico a nuestra dirección electrónica, o rellenando el formulario existente al efecto en nuestra página web y se puede realizar desde cualquier ordenador equipado con cámara web y auriculares con micrófono, que cuente con los sistemas operativos compatibles y se haya descargado el correspondiente programa informático, para lo que prestamos la correspondiente asistencia técnica.

Pues bien, en este primer año de andadura, hemos recibido cuarenta y siete solicitudes de entrevistas con la Defensoría, a través de este sistema, de las que han llegado a celebrarse once, versando las cuestiones planteadas sobre los más variados asuntos competencia de esta Institución.

El resto de las entrevistas no han podido celebrarse, las más de las veces, debido a que en un primer contacto con las personas solicitantes para concretar el objeto o motivo de la misma, los asuntos que querían plantear no se encontraban dentro de nuestro ámbito competencial, bien por tratarse de cuestiones jurídico privadas, bien por estar implicados organismos y entidades de la administración del estado, sobre los que esta Institución carece de competencias de supervisión.

Otro grupo de solicitudes no atendidas, lo ha constituido aquellas en las que las personas solicitantes, tras contactar con ellas vía telefónica, nos decían que no disponían de equipo informático para poder realizar la videoconferencia por esta vía, o bien aquellas otras en las que, tras explicarles la posibilidad de enviar queja inmediata para proceder a su pronto estudio y valoración, dada la urgencia del asunto a plantear, optaron por esta vía y desistieron de esperar a la celebración de la entrevista cuya celebración, a veces, depende la agenda de la persona titular de la Institución.

5. Derechos de la Ciudadanía, en sus relaciones con la Administración.

Pues bien, en relación con nuestras actuaciones relativas a los derechos de la ciudadanía, a ser atendidos e informados adecuadamente, así como a recibir respuesta por parte de la administración pública a la que se hubieran dirigido, planteando sus pretensiones, hemos tramitado varias quejas durante el 2012.

Un primer grupo de ellas, están relacionadas con la disconformidad de las personas que se dirigieron a nosotros, en relación a la números de teléfonos de diversos organismos públicos y privados, asignados tanto para recibir información, como para realizar trámites y reclamaciones, incluidos los de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y los de compañías suministradoras de servicios básicos.

En concreto, en estas quejas la disconformidad se centra en que estos número telefónicos comienzan por un 902; siendo este tipo de línea un número de teléfono único a nivel nacional en el que se puede recibir todas las llamadas realizadas desde cualquier punto de España tanto desde la red fija como desde la red móvil. Es un **número virtual** que recoge las llamadas y las desvía a un **número fijo** determinado y su coste es ligeramente superior al de una llamada local.

La mayor desventaja de estos números viene provocada porque las empresas de servicios de telecomunicaciones que venden sus packs de tarifa plana no los incluyen.

Por ello los usuarios que aun teniendo contratada una tarifa plana tienen que pagar por las llamadas que realizan a estos números, en cambio, si fuera un número normal les saldrían gratis.

Ejemplo de ellas han sido, la **queja 12/3453**, **queja 12/3855**, **queja 12/4902**, **queja 12/5771**, en las que las personas reclamantes, no se ratificaron en su contenido mediante firma, ni nos enviaron la ampliación de datos que solicitamos.

Por singular, destacamos la **queja 12/3910**, en la que su promovente, mediante correo electrónico nos exponía que era muy importante que las llamadas a la policía fuesen gratis. *“Algunas veces nos encontramos en la calle en circunstancias en las cuales debemos notificar a la policía - sea por robo o pelea callejeras o situaciones donde vemos que alguien esta siendo ultrajado o abusado/a de alguna manera- y no podemos notificar a la policía porque no tenemos monedas o porque nuestro teléfono móvil esta descargado. Movistar cobra 40 céntimos por llamar al 091 o 092. Hay que cambiar esto urgentemente”*.

Como quiera que el contenido de esta queja, atañe a competencias de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que es la que regula toda la cuestión relativa a la asignación de recursos públicos de numeración, procedimos a su remisión a la Defensora del Pueblo de las Cortes Generales, al ser aquella un organismo de la Administración del Estado.

Un segundo grupo de quejas, tratadas en esta Área, lo constituyen las de aquellos ciudadanos y ciudadanas, que no habían obtenido respuesta alguna, a los escritos que habían dirigido a la administración competente para resolver sobre la pretensión planteada. En todas estas quejas, procedemos siempre a la admisión a trámite, sin entrar en el fondo de la cuestión, sino con la finalidad de romper el silencio de la administración, por cuanto que esta Institución tiene encomendado expresamente, en virtud del artículo 17, apartado 2, in fine de su Ley reguladora, velar porque la administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que les hayan formulado. Ejemplo de ellas son la **queja 12/643** y **queja 12/3372**, en las que dimos por concluidas nuestras actuaciones cuando se emitió el pronunciamiento expreso por parte de la administración implicada, a los escritos formulados por las personas interesadas.

Un tercer grupo, lo constituyen las quejas en las que la ciudadanía, plantea algún tipo de disfuncionalidad y/o presunta irregularidad, en su derecho a relacionarse con la administración por medios telemáticos, así en la **queja 12/3391** el reclamante textualmente nos decía los siguiente:

“1.- El pasado 06/06/12 solicité la admisión en ciclos formativos de grado medio a través del registro electrónico de la secretaría virtual de la Consejería de Educación, según copia adjunta.

2.- Que no obstante, el sábado 23/06/12 recibí un email de dicho organismo (adjunto copia) advirtiéndome de que el trámite electrónico carecería de validez si ANTES DEL LUNES 25 -sólo disponía de 1 día- NO entregaba copia de la solicitud en la secretaría del IES elegido en primera opción.

3.- Que he tenido que desplazarme al IES para entregarlo, esperar turno en la larga cola propia del último día hábil, y después de todo, rellenar de nuevo la solicitud.

4.- Que el art. 6 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, reconoce el DERECHO del administrado a la realización de trámites y

solicitudes telemáticas, etc... por lo que una vez realizado, en plazo, el trámite a través de la sede electrónica no procede que se me obligue a repetirla presencialmente, ocasionándome unas molestias que en modo alguno debo soportar, además de tratarse precisamente de las que la referida Ley pretendía evitar a los ciudadanos”.

Solicitado informe, por la Secretaría General Técnica de la citada Consejería, se nos dijo que la secretaría virtual contemplaba dos modalidades de tramitación electrónica para los procedimientos de admisión en los ciclos formativos de grado medio, cumpliendo los preceptos de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y son la cumplimentación on-line para su posterior entrega presencial en el centro educativo elegido y la presentación telemática on-line, que sería la tramitación por administración electrónica, propiamente dicha, por cuanto que la solicitud ha de ser firmada digitalmente a partir de lo cual accede al registro electrónico y queda grabada en el sistema informático Séneca, para su posterior tramitación.

Pues bien, en el caso de nuestro reclamante, presentó su solicitud electrónica on-line, con total normalidad y validez administrativa en base a la normativa vigente, a partir de cuyo momento no tenía que hacer ninguna otra acción, dado que había realizado de forma correcta y completa el inicio del procedimiento.

No obstante, el sistema automático de avisos del que dispone la secretaría virtual, envió correos automatizados informando de la próxima expiración del plazo para presentar la solicitud de admisión y, además, erróneamente también envió este aviso, de forma automática, a los que ya la habían presentado electrónicamente, cual era el caso de nuestro reclamante, aunque sólo constaba para el programa informático la solicitud que presentó en primer lugar y vía electrónica, no habiendo sido perjudicado en el procedimiento de admisión.

Finalmente, la Secretaría General, pedía disculpas al mismo, por el trastorno ocasionado con el correo electrónico que por error se le envió. A la vista de estas explicaciones, dimos por concluidas nuestras actuaciones.

Para concluir, vamos referirnos a continuación a las nuevas situaciones que en relación al derecho de la ciudadanía a recibir información y comunicarse con la administración pública, se están produciendo con la aparición e intervención de estas en las redes sociales de internet.

En nuestra actual sociedad y en la era de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, es indiscutible que el uso las redes sociales es ya una realidad más en el ámbito de la Administración Pública Española, puesto que la ciudadanía reclama nuevos canales de comunicación con las administraciones y entidades públicas, demandando rapidez e inmediatez, en el acceso y conocimiento de la actividad e información que las mismas generan y, al mismo tiempo, que sea clara y concisa en sus contenidos.

La Administración, las utiliza, por una parte, para difundir información, sobre sus competencias, actividades y servicios que presta y, por otro, como canal de escucha de las demandas y opiniones de las personas usuarias, respecto de la actuación de las administraciones públicas. Tampoco se puede olvidar la aspiración democrática que tiene la utilización de estos canales de comunicación recíproca, pues propicia la participación de aquella en los asuntos públicos.

Entre otras cosas, esto facilita una mayor difusión de la información y el que se pueda dar una respuesta ágil a las demandas que se produzcan en este sentido. También

supone la simplificación de trámites de la propia atención ciudadana, todo ello encaminado también a conseguir una mayor transparencia de la actuación administrativa.

No obstante, este medio, el de las redes sociales, no es el adecuado para la producción de actos administrativos con trascendencia jurídica para la ciudadanía.

Esta y otras cuestiones, hemos tenido ocasión de analizarlas en el año 2012, a través de la **queja 11/4815**, tramitada a instancia de parte, contra el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, que abrió un canal libre y directo de comunicación para todo su vecindario, a modo de poder exponer sus quejas, ruegos y preguntas a través de Facebook, la red social, en la que nuestro reclamante nos decía que tras exponer a través de esta red social, un ruego/sugerencia sobre el uso de unas instalaciones deportivas en este municipio, casi en estado de abandono, se le respondió de una manera, a su juicio, bastante escueta e inadecuada.

Dicho esto, borró y publicó nuevos comentarios en el “muro”, instando a que se le contestara de manera adecuada, pues al ser el utilizado un canal oficial, consideraba tener derecho a exigir una respuesta a su solicitud. Después de haber pasado alrededor de dos semanas sin tener contestación, se vetó su participación en la red social, se le prohibió la publicación de contenidos y la respuesta a cualquier comentario publicado por el administrador del perfil municipal en la red social.

Finalmente concretaba su petición en ser readmitido en la página web para poder seguir formulando de manera oficial, ruegos, preguntas y solicitudes y que se exigiera al Ayuntamiento dar una respuesta coherente a su petición.

Tras solicitar informe al Ayuntamiento de Roquetas, se nos envió respuesta aclarando las circunstancias del caso, la información necesaria para su valoración y una copia de la Guía de Buenas Prácticas en el uso de las Redes Sociales elaborada por el citado Ayuntamiento y aprobada por la Junta de Gobierno Local.

Se añadía que a la fecha de emisión del informe, la persona reclamante, tenía restituidos los permisos de escritura, por haber transcurrido los 90 días naturales durante los cuales se vetó e impidió su participación en la Red Social porque, a pesar de recordarle el obligado cumplimiento de la Guía de Buenas Prácticas, insistió en su actitud y ante el reiterado incumplimiento, se procedió por parte del administrador del perfil a retirarle los permisos de escritura durante el período señalado, pues quedó demostrado que, junto con otras personas usuarias del facebook municipal, había actuado de forma no constructiva, con el único objetivo de entorpecer el funcionamiento del perfil.

Por otra parte, se le había autorizado el uso de la instalación deportiva municipal que el mismo demandaba, con lo que entendimos que, finalmente, había sido satisfecha su solicitud.

No obstante, con ocasión de la tramitación de esta queja, extraemos las siguientes conclusiones:

a) El Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería), impulsó la puesta en marcha de sus perfiles institucionales en las redes sociales con mayor penetración, facebook y twitter, lo que motivó la redacción de una Guía de Buenas Prácticas, aprobada por la Junta de Gobierno Local, con el fin de mantener el uso y neutralidad. (El perfil se encuentra administrado por el personal técnico del Servicio de Informática del propio Ayuntamiento).

b) La ciudadanía, en sus relaciones con las administraciones públicas tiene derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, según lo previsto en la Ley 30/1992, de 1 de Noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJAPYAC.

Asimismo, puede relacionarse con las administraciones públicas, para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios, electrónicos, informáticos y telemáticos con respeto a las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento (artículo 45, 2 de la LRJAPYAC).

c) En lo que atañe a la posibilidad de que a través de una red social de internet se pueda iniciar un procedimiento administrativo mediante la presentación de una solicitud, que de lugar a una resolución administrativa que estime o deniegue la petición, entendemos que no es posible, por cuanto que no viene previsto en la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos mediante la que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el derecho de la ciudadanía a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

El acceso y utilización de las nuevas tecnologías constituye un derecho en sí mismo considerado que como tal debe ser reconocido y garantizado de manera efectiva por los poderes públicos, ya que representa, además, un medio imprescindible para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y su incorporación a la vida social, económica y cultural, por cuanto que las TIC permiten acercar las instituciones públicas a aquella, superando barreras de distancia y tiempo que han venido representado un obstáculo decisivo para que ésta pudiera acceder de forma ágil y eficaz a los servicios públicos.

En cualquier caso, la producción de actos administrativos, solo puede realizarse a través y mediante el procedimiento administrativo que esté previsto para ello, con independencia de que, para superar las barreras de distancia y tiempo entre las personas solicitantes y la administración competente para resolver, los distintos trámites y gestiones puedan llevarse a cabo por medios electrónicos y telemáticos, siempre que se realice con los requisitos y garantías que establece la Ley 11/2007 y su normativa de desarrollo, para que los procedimientos así tramitados y los actos administrativos producidos en los mismos tengan validez y eficacia, en definitiva, relevancia jurídica, conforme a la normativa general o sectorial que sea de aplicación.

d) Finalmente, queda valorar el hecho de si, tras efectuar advertencia, se puede inhabilitar a los ciudadanos y ciudadanas, de forma temporal, por la administración técnica del perfil, la capacidad de publicar mensajes, medida que se impuso a nuestro reclamante, por plazo de 90 días naturales.

Analizado el Código de Buenas Prácticas en el uso de las Redes Sociales, aprobado por el Ayuntamiento, observamos no se incluyen las consecuencias, pueden derivarse de su incumplimiento, como la medida de inhabilitación temporal de la capacidad de publicar mensajes por determinado plazo.

Nos pronunciamos ante el Ayuntamiento implicado, en el sentido de que dada la aun ausencia de normativa expresa que, en el seno de la administración pública, regule el acceso y participación de ésta en las Redes Sociales, mas allá de las normas de conducta que se asumen y se aceptan al usar la red social de que se trate, la medida que se adoptó con el interesado, obviamente de carácter restrictivo, como consecuencia del no respeto o

incumplimiento del Código de Buenas Prácticas, u otras que de la misma naturaleza pudieran adoptarse, debería ser contemplada en la propia Guía.

No tiene sentido, incorporar el Ayuntamiento a facebook para facilitar la participación, la información etc., aprobando incluso una Guía de Buenas Prácticas para su regulación y adoptar una medida excluyente no prevista en la misma.

El hecho de que no se trate de un procedimiento administrativo reglado, no puede obviar que cuando una Administración se relaciona con la ciudadanía, cualquiera que sea en el ámbito en el que actúe, siempre, y necesariamente, lo ha de hacer sometida al derecho y, en el caso que nos ocupa, entendimos que el Ayuntamiento debía someterse, entre otros, a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad, buena fe y confianza legítima en el actuar de la Administración.

Ello aconseja que las reglas del uso de la redes sociales sean establecidas y conocidas de antemano por los usuarios y usuarias de estas webs municipales, así como las consecuencias que pueden acarrear su inobservancia o incumplimiento.

Así formulamos **Sugerencia**, en orden a que en la Guía de Buenas Prácticas en el uso de las Redes Sociales, aprobada por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, se incluya la advertencia de cancelación del acceso, servicio y contenidos, que de manera temporal pueda acordarse, como consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la Guía referida, debiéndose regular también, el procedimiento que se acuerde para la imposición de estas medidas.

También sugerimos que se le de a esta nueva regulación, la más amplia difusión, garantizándose en concreto, su publicidad, entre otros medios, a través de las webs municipales de las Redes Sociales en las que participa el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).

A esta fecha, el Ayuntamiento de Roquetas de Mar, a contestado a nuestra **Resolución** aceptando plenamente la misma; así la Guía de Buenas Prácticas ha sido modificada en el sentido recomendado, habiéndosele dado la correspondiente difusión y publicidad en las webs municipales de las Redes Sociales en las que participa este Ayuntamiento.

ANEXO:
DATOS ESTADÍSTICOS

I.- DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS

1.- Quejas Iniciadas en el año 2012

Áreas de Actuación	Inst. de parte	Oficio	Totales	Estado		Desglose de Concluidas		
				En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Remitidas
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	865	7	872	528	344	60	215	69
Administración de Justicia	239	4	243	64	179	57	106	16
Agricultura, Ganadería y Pesca	55	1	56	28	28	23	4	1
Administraciones Tributarias	231	1	232	74	158	21	113	24
Cultura y Deportes	63	5	68	31	37	19	18	0
Educación	815	35	850	253	597	262	312	23
Extranjería	154	6	160	7	153	50	48	55
Igualdad de Sexo	235	7	242	16	226	19	204	3
Información y Atención al Ciudadano	18	0	18	3	15	3	9	3
Medio Ambiente	352	10	362	143	219	84	130	5
Menores	352	40	392	98	294	45	229	20
Obras Públicas	51	7	58	27	31	18	10	3
Protección Ciudadana	58	2	60	26	34	11	14	9
Personal del Sector Público	774	26	800	217	583	180	276	127
Prisiones	408	15	423	67	356	192	129	35
Salud	350	12	362	125	237	94	137	6
Seguridad Social	103	1	104	23	81	19	34	28
Servicios Sociales y Dependencias	639	16	655	350	305	157	146	2
Telecomunicaciones y Tecnologías	182	2	184	73	111	26	83	2
Trabajo	248	15	263	94	169	64	87	18
Transportes	212	6	218	55	163	61	66	36
Urbanismo	132	9	141	39	102	54	46	2
Vivienda	411	20	431	103	328	109	118	101
Pendiente de Determinar	45	0	45	26	19	0	18	1
TOTALES	6.992	247	7.239	2.470	4.769	1.628	2.552	589

2.- Quejas iniciadas en años anteriores

Áreas de Actuación	Totales	Estado		Desglose de Concluidas		
		En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Remitidas
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	111	26	85	70	15	0
Administración de Justicia	102	5	97	61	36	0
Agricultura, Ganadería y Pesca	26	2	24	23	1	0
Administraciones Tributarias	110	23	87	56	24	7
Cultura y Deportes	39	5	34	30	4	0
Educación	259	8	251	198	49	4
Extranjería	23	1	22	13	8	1
Igualdad de Sexo	39	3	36	24	12	0
Información y Atención al Ciudadano	4	0	4	1	3	0
Medio Ambiente	330	35	295	273	19	3
Menores	121	7	114	81	27	6
Obras Públicas	44	1	43	40	3	0
Protección Ciudadana	18	1	17	10	6	1
Personal del Sector Público	195	18	177	161	15	1
Prisiones	165	2	163	120	42	1
Salud	141	21	120	103	16	1
Seguridad Social	18	0	18	9	6	3
Servicios Sociales y Dependencias	224	7	217	192	24	1
Telecomunicaciones y Tecnologías	11	1	10	7	3	0
Trabajo	66	4	62	58	2	2
Transportes	60	4	56	50	6	0
Urbanismo	153	28	125	123	2	0
Vivienda	127	8	119	99	19	1
Pendiente de Determinar	6	1	5	0	5	0
TOTALES	2.392	211	2.181	1.802	347	32

II.- RESUMEN DE GESTIÓN DE LAS QUEJAS (2012)

	Año en curso	Años Anteriores	TOTAL	Porcentaje
Resumen Gestión	7.239	2.392	9.631	100,00%
<i>Pendientes de Cierre</i>	2.470	211	2.681	27,84%
<i>Cerradas</i>	4.769	2.181	6.950	72,16%

Desglose de Cerradas	Año en curso	Años Anteriores	TOTAL	Porcentaje
Admitidas a trámite	1.628	1.802	3.430	49,35%
Estima razón reclamante	753	1.111	1.864	54,34%
Desestima reclamación	753	573	1.326	38,66%
Otras causas	122	118	240	7,00%
No Admitidas	2.552	347	2.899	41,71%
Por causas subjetivas	1.007	243	1.250	43,12%
Causas objetivas, con asesoramiento al interesado	1.545	104	1.649	56,88%
Remitidas a otras Instancias	589	32	621	8,94%

III.- CAUSAS DE CIERRE DE LAS QUEJAS (2012)

Causa de Cierre	Año en curso	Años anteriores	TOTAL	Porcentaje
- Administración acepta -	694	909	1.603	23,06%
CAAP Admón. acepta pretensión	234	188	422	6,07%
CAAR Admón. acepta resolución	33	159	192	2,76%
CAAS Admón. acepta silencio	98	90	188	2,71%
CARS Acepta recordatorio sobre silencio	0	3	3	0,04%
CAVS En vías de solución	329	469	798	11,48%
- Colaboración con otras Instancias -	589	32	621	8,94%
CCDP Remitidas Defensora del Pueblo	570	26	596	8,58%
CCDO Remitidas a otros Defensores	4	0	4	0,06%
CCOI Remitidas a otras Instancias	15	6	21	0,30%
- Inclusión en informe anual -	34	130	164	2,36%
CIES Informe Especial	3	0	3	0,04%
CI15 Artículo 15	13	6	19	0,27%
CI18 Artículo 18	0	12	12	0,17%
CI29 Artículo 29	18	112	130	1,87%
- No Admitidas a Trámite -	2552	347	2.899	41,71%
CNAN Anónima	12	0	12	0,17%
CNAS Sin dirección / domicilio	6	1	7	0,10%
CNCD No Subsanción (completa datos/ratifica)	763	223	986	14,19%
CNDS Desiste	109	16	125	1,80%
CNDU Duplicidad	39	2	41	0,59%
CNEI No existe irregularidad	538	37	575	8,27%
CNJP Jurídico-Privada	278	16	294	4,23%
CNMA Más de un año	15	3	18	0,26%
CNNU Cierre expediente (anulado)	70	3	73	1,05%
CNSC Sin competencia	217	15	232	3,34%
CNSI Sub-ludice	188	10	198	2,85%
CNSL Sin interés legítimo	78	1	79	1,14%
CNSP Sin pretensión	80	4	84	1,21%
CNSR Sin recurrir a la Admón.	159	16	175	2,52%
- Finalizadas tras tramitación -	900	763	1.663	23,93%
CRDS Desiste	42	51	93	1,34%
CRDT Discrepancia Técnica	25	72	97	1,40%
CRDU Duplicidad	9	3	12	0,17%
CRJP Jurídico-Privada	13	4	17	0,24%
CRNI No existe irregularidad	733	571	1.304	18,76%
CRPT Perjuicios a terceros	16	0	16	0,23%
CRSC Sin competencia	7	3	10	0,14%
CRSI Sub-ludice	51	57	108	1,55%
CRSR Sin recurrir a la Admón.	4	2	6	0,09%
SUMA TOTAL	4.769	2.181	6.950	100,00%

IV.- CAUSAS DE NO ADMISIÓN (2012)

Causa	Anónima	Sin dirección	No Subsanación	Desiste	Duplicidad	No existe irregularidad	Jurídico-Privada	Más de un año	Sin competencia	Sub-ludice	Sin interés legítimo	Sin pretensión	Sin recurrir a la Admón.	Nula	TOTAL
Admón. Publicas y Ordenación Económica	0	0	51	19	2	10	111	1	9	9	0	1	6	11	230
Administración de Justicia	0	0	68	2	3	10	5	0	39	9	0	3	2	1	142
Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	5
Administraciones Tributarias	0	1	36	9	0	56	0	0	14	2	0	2	15	2	137
Cultura y Deportes	0	0	10	1	0	4	0	0	3	0	0	0	3	1	22
Educación	2	0	151	26	7	38	1	0	15	6	71	10	16	18	361
Extranjería	0	0	10	2	3	8	1	0	11	8	1	0	11	1	56
Igualdad de Sexo	0	0	199	3	0	3	5	1	1	3	0	0	1	0	216
Información y Atención al Ciudadano	0	0	8	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	12
Medio Ambiente	0	0	37	5	2	46	4	2	6	11	0	7	26	3	149
Menores	6	0	62	7	7	40	38	0	20	46	0	2	16	12	256
Obras Públicas	0	0	6	0	0	4	0	0	0	0	1	0	2	0	13
Protección Ciudadana	0	0	16	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	20
Personal del Sector Público	2	2	33	6	4	148	3	1	14	42	1	23	5	7	291
Prisiones	0	0	74	2	2	21	0	0	20	38	0	3	9	2	171
Salud	1	0	28	13	0	43	32	0	11	3	1	11	10	0	153
Seguridad Social	0	0	4	0	0	12	1	1	10	3	1	6	2	0	40
Servicios Sociales y Dependencias	0	3	57	5	6	43	2	1	10	2	3	13	24	1	170
Telecomunicaciones y Tecnologías	0	0	6	1	0	5	50	0	22	0	0	1	1	0	86
Trabajo	0	0	26	7	1	10	13	4	13	4	0	0	10	1	89
Transportes	1	1	28	4	2	22	1	4	1	0	0	0	6	2	72
Urbanismo	0	0	16	4	0	10	2	3	2	5	0	0	4	2	48
Vivienda	0	0	51	5	1	39	21	0	10	2	0	2	1	5	137
Pendiente de Determinar	0	0	7	4	1	1	0	0	1	4	0	0	2	3	23
TOTAL	12	7	986	125	41	575	294	18	232	198	79	84	175	73	2.899

V.- RESOLUCIONES MÁS SIGNIFICATIVAS Y CAUSAS DE CONCLUSIÓN (2012)

Área de Actuación	Quejas afectadas	RESOLUCIONES			Total Resoluciones	Estado		Desgloses de Concluidas			
		Recordatorio	Recomendación	Sugerencia		En trámite	Concluidas	Aceptadas	No Aceptadas	Discrepancia Técnica	Sin Respuesta
Administraciones Publicas y Ordenación	22	6	13	4	23	7	16	12	2	0	2
Agricultura, Ganadería y Pesca	3	2	1	0	3	0	3	1	2	0	0
Administraciones Tributarias	5	2	2	1	5	3	2	2	0	0	0
Cultura y Deportes	4	2	1	1	4	0	4	4	0	0	0
Educación	16	0	10	27	37	27	10	7	1	2	0
Extranjería	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0
Igualdad de Sexo	2	0	3	1	4	4	0	0	0	0	0
Medio Ambiente	44	2	45	2	49	15	34	25	5	0	4
Menores	14	0	14	0	14	1	13	13	0	0	0
Obras Públicas	14	4	8	4	16	6	10	5	4	0	1
Personal del Sector Público	24	1	21	6	28	9	19	11	4	3	1
Prisiones	2	0	3	0	3	2	1	1	0	0	0
Salud	15	2	11	3	16	3	13	11	1	1	0
Seguridad Social	2	0	2	0	2	0	2	2	0	0	0
Servicios Sociales y Dependencias	27	2	24	5	31	10	21	11	8	1	1
Telecomunicaciones y Tecnologías	2	1	0	1	2	1	1	0	0	0	1
Trabajo	6	2	3	1	6	3	3	0	1	2	0
Transportes	16	11	12	10	33	15	18	15	1	1	1
Urbanismo	37	7	31	2	40	4	36	20	7	1	8
Vivienda	34	10	15	17	42	10	32	28	3	1	0
Totales	290	54	220	85	359	120	239	169	39	12	19

VI.- DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA (2012)

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Quejas I.Partes	Quejas Oficio	TOTAL
Admón. Publicas y Ordenación Económica	13	52	23	44	39	17	42	239	112	581	7	588
Administración de Justicia	8	18	7	7	7	4	15	31	20	117	4	121
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	2	12	0	1	19	3	1	11	50	1	51
Administraciones Tributarias	5	9	3	8	7	3	16	26	17	94	1	95
Cultura y Deportes	0	2	1	4	0	1	0	28	9	45	5	50
Educación	9	62	18	33	17	29	59	117	136	480	35	515
Extranjería	1	3	0	1	1	0	5	32	8	51	6	57
Igualdad de Sexo	2	1	0	2	0	0	3	18	2	28	7	35
Información y Atención al Ciudadano	0	0	0	0	0	0	0	5	1	6	0	6
Medio Ambiente	9	23	16	11	15	8	17	72	46	217	10	227
Menores	4	19	9	4	2	7	16	27	25	113	30	143
Obras Públicas	0	2	5	2	0	3	6	9	11	38	7	45
Protección Ciudadana	3	5	2	1	3	3	0	6	12	35	2	37
Personal del Sector Público	18	42	28	30	8	14	61	76	94	371	26	397
Prisiones	5	69	18	18	21	6	8	85	14	244	15	259
Salud	8	28	4	11	9	6	24	73	44	207	12	219
Seguridad Social	1	11	0	3	0	2	1	20	3	41	1	42
Servicios Sociales y Dependencias	10	44	19	40	16	24	59	207	72	491	16	507
Telecomunicaciones y Tecnologías	1	0	0	5	0	59	2	23	7	97	2	99
Trabajo	7	25	10	12	4	5	12	40	28	143	15	158
Transportes	4	8	4	11	3	8	8	46	18	110	6	116
Urbanismo	5	11	8	4	2	2	8	27	17	84	9	93
Vivienda	6	26	11	10	7	7	21	77	27	192	20	212
Pendiente de Determinar	0	6	2	2	0	1	0	9	6	26	0	26
Suma	120	468	200	263	162	228	386	1.294	740	3.861	237	4.098
Remitidas a otras Instancias	13	66	41	38	30	20	65	146	160	579	10	589
No Admitidas	86	244	150	144	100	84	212	500	1.032	2.552	0	2.552
Suma	99	310	191	182	130	104	277	646	1.192	3.131	10	3.141
TOTAL	219	778	391	445	292	332	663	1.940	1.932	6.992	247	7.239

VII.- DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y POR MATERIAS (2012)

(en orden numérico)

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Otras	Quejas I.Partes	Quejas Oficio	TOTAL
Admón. Publicas y Ordenación Económica	22	76	43	59	49	26	65	324	201	865	7	872
Educación	22	89	37	47	24	38	86	163	309	815	35	850
Personal del Sector Público	28	80	64	70	34	30	88	153	227	774	26	800
Servicios Sociales y Dependencias	17	59	31	50	20	28	74	249	111	639	16	655
Vivienda	13	55	28	21	16	16	44	131	87	411	20	431
Prisiones	9	118	25	29	40	15	17	127	28	408	15	423
Menores	8	43	15	15	8	15	35	66	147	352	40	392
Medio Ambiente	13	33	20	19	21	12	25	100	109	352	10	362
Salud	18	38	12	18	14	14	47	97	92	350	12	362
Trabajo	9	32	17	18	7	9	21	67	68	248	15	263
Administración de Justicia	16	34	17	12	11	8	31	62	48	239	4	243
Igualdad de Sexo	3	1	0	2	1	1	4	26	197	235	7	242
Administraciones Tributarias	8	23	20	18	11	6	35	51	59	231	1	232
Transportes	6	13	10	18	7	15	21	76	46	212	6	218
Telecomunicaciones y Tecnologías	7	9	7	9	4	62	9	42	33	182	2	184
Extranjería	4	15	1	2	10	0	22	59	41	154	6	160
Urbanismo	8	16	14	8	4	2	13	38	29	132	9	141
Seguridad Social	2	18	5	10	4	5	11	33	15	103	1	104
Cultura y Deportes	0	3	1	6	0	1	2	33	17	63	5	68
Protección Ciudadana	3	7	4	4	4	4	2	11	19	58	2	60
Obras Públicas	1	5	6	4	0	4	7	13	11	51	7	58
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	2	12	0	3	19	3	1	14	55	1	56
Pendiente de Determinar	1	8	2	4	0	2	0	10	18	45	0	45
Información y Atención al Ciudadano	0	1	0	2	0	0	1	8	6	18	0	18
TOTAL	219	778	391	445	292	332	663	1.940	1.932	6.992	247	7.239

VIII.- PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS POR MUNICIPIOS (2012)

Población	Quejas	Firmantes
Abrucena	2	2
Adra	5	5
Albox	3	3
Almería	99	101
Bayarque	2	2
Benizalón	1	1
Berja	3	3
Cantoria	1	1
Carboneras	1	1
Cuevas de Almanzora	1	1
Dalías	1	1
El Ejido	20	20
Félix	2	2
Garrucha	4	4
Huércal de Almería	12	12
Huércal-Overa	2	2
Laujar de Andarax	2	2
Lúcar	1	1
Mojácar	2	3
Mojonera	1	1
Níjar	9	9
Olula del Río	5	5
Oria	1	1
Rioja	2	2
Roquetas de Mar	22	22
Suflí	1	1
Tíjola	2	2
Vélez Rubio	3	3
Vera	4	6
Viator	2	2
Vícar	3	3
Total ALMERÍA:	219	224
Alcalá de los Gazules	1	1
Alcalá del Valle	5	5
Algar	1	1
Algeciras	101	605
Algodonales	1	1
Arcos de la Frontera	13	13
Barbate	9	9
Benalup-Casas Viejas	2	2
Benaocaz	1	1
Bornos	2	2
Cádiz	81	83
Castellar de la Frontera	1	400
Chiclana de la Frontera	27	27
Chipiona	13	20
Conil de la Frontera	12	12
El Bosque	2	2
El Puerto de Santa María	146	8.046
Jerez de la Frontera	89	129

Población	Quejas	Firmantes
Jimena de la Frontera	8	8
La Línea de la Concepción	44	342
Los Barrios	14	14
Medina Sidonia	2	2
Paterna de Rivera	3	4
Prado del Rey	3	3
Puerto Real	41	4.042
Puerto Serrano	3	3
Rota	18	18
San Fernando	43	44
San José del Valle	2	2
San Roque	17	1.316
Sanlúcar de Barrameda	27	27
Setenil de las Bodegas	1	1
Tarifa	15	15
Trebujena	16	16
Ubrique	6	6
Vejer de la Frontera	3	3
Villamartín	3	3
Zahara de la Sierra	2	2
Total CÁDIZ:	778	15.230
Adamuz	3	3
Aguilar de la Frontera	5	5
Alcaracejos	1	1
Baena	5	13
Belalcázar	1	1
Bélmez	3	3
Benamejí	3	3
Bujalance	4	9
Cabra	10	10
Carcabuey	3	3
Castro del Río	3	3
Córdoba	189	196
Doña Mencía	1	1
Dos Torres	1	1
El Carpio	2	2
El Viso	1	1
Encinas Reales	1	1
Fernán Núñez	3	3
Fuente Palmera	1	1
Fuente Tójar	5	5
Guadalcalzar	1	1
Hinojosa del Duque	2	2
Hornachuelos	1	1
Iznájar	1	1
La Carlota	4	4
La Granjuela	1	1
La Rambla	11	11
La Victoria	1	1
Lucena	25	25
Luque	2	2
Montilla	6	6
Montoro	6	6

Población	Quejas	Firmantes
Moriles	3	3
Nueva Carteya	6	6
Obejo	1	1
Palenciana	1	1
Palma del Río	9	9
Pedro Abad	1	1
Peñarroya-Pueblonuevo	2	2
Posadas	2	2
Pozoblanco	7	7
Priego de Córdoba	5	5
Puente Genil	12	12
Rute	9	9
San Sebastián de Ballesteros	4	4
Santaella	1	1
Torrecampo	1	1
Villa del Río	2	2
Villanueva de Córdoba	13	13
Villanueva del Duque	2	2
Villaviciosa de Córdoba	4	4
Total CÓRDOBA:	391	411
Alamedilla	1	1
Albolote	34	848
Albondón	2	2
Albuñol	3	3
Albuñuelas	2	2
Aldeire	2	391
Alfacar	1	1
Alhama de Granada	4	4
Alhendín	1	1
Almuñécar	14	14
Armillá	7	7
Atarfe	4	4
Baza	11	11
Beas de Guadix	1	1
Benalúa	1	1
Benamaurel	1	1
Bubión	1	2
Cádiar	1	1
Cájar	2	2
Calicasas	1	1
Cáñar	1	1
Cenes de la Vega	10	10
Chauchina	4	4
Churriana de la Vega	5	86
Cijuela	3	3
Cogollos de la Vega	1	1
Colomera	1	1
Cortes de Baza	5	5
Cuevas del Campo	1	1
Cúllar Vega	1	1
Dílar	1	100
Dúrcal	1	1
Fonelas	2	2

Población	Quejas	Firmantes
Fuente Vaqueros	3	3
Gójar	1	1
Granada	152	491
Guadix	16	16
Gualchos	2	2
Güéjar Sierra	1	1
Huélago	2	2
Huéscar	2	2
Huétor Santillán	1	30
Huetor Vega	6	64
Huétor-Tájar	1	100
Illora	1	1
Jun	1	1
La Malahá	2	2
La Zubia	17	82
Lanjarón	3	3
Las Gabias	7	7
Loja	6	94
Los Guajares	2	2
Maracena	5	39
Moclín	2	2
Molvízar	1	1
Monachil	3	3
Montefrío	3	53
Montejícar	1	1
Motril	14	30
Nigüelas	1	3
Ogíjares	5	5
Orgiva	2	2
Otura	2	2
Padul	3	3
Peligros	2	2
Pinos Genil	1	1
Puebla Don Fadrique	3	3
Purullena	1	1
Salar	1	1
Salobreña	7	7
Santa Fe	16	60
Sorvilán	3	3
Ugíjar	2	2
Valle de Zalabí	1	1
Vegas del Genil	3	3
Vélez de Benaudalla	3	3
Ventas de Huelma	1	2
Zagra	2	2
Zújar	1	1
Total GRANADA:	445	2.654
Alájar	2	2
Aljaraque	10	11
Almonaster la Real	1	1
Almonte	12	12
Alosno	3	3
Aracena	3	3

Población	Quejas	Firmantes
Arroyomolinos de León	2	2
Ayamonte	11	11
Beas	3	3
Bollullos del Condado	12	12
Bonares	1	1
Calañas	3	3
Cañaveral de León	2	2
Cartaya	4	4
Cortelazor	1	1
El Campillo	1	1
El Portil	1	1
Escacena del Campo	2	2
Galaroza	3	3
Gibraleón	6	6
Hinojos	2	2
Huelva	99	166
Isla Cristina	8	8
La Granada de Riotinto	1	7
La Palma del Condado	5	5
Lepe	8	24
Linares de la Sierra	1	1
Manzanilla	4	4
Minas de Riotinto	5	1.504
Moguer	8	8
Nerva	3	3
Niebla	1	1
Palos de la Frontera	2	2
Paterna del Campo	1	1
Punta Umbría	9	9
Rociana del Condado	3	3
Rosal de la Frontera	5	5
San Juan del Puerto	32	32
Santa Bárbara de Casa	1	1
Trigueros	1	1
Valverde del Camino	7	7
Villanueva de los Castillejos	3	3
Total HUELVA:	292	1.881
Albánchez de Mágina	3	3
Alcalá la Real	7	7
Alcaudete	4	4
Aldeaquemada	1	1
Andújar	18	23
Arjona	4	4
Arjonilla	1	1
Baeza	7	7
Bailén	4	4
Cambil	1	1
Campillo de Arenas	2	2
Carboneros	1	1
Castellar de Santisteban	2	2
Cazorla	2	144
Fuerte del Rey	1	1
Guarromán	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Higuera de Arjona	2	2
Huelma	4	6
Ibros	1	1
Jaén	74	76
Jimena	1	1
Jódar	2	2
La Carolina	11	11
La Guardia de Jaén	2	2
La Puerta de Segura	3	18
Linares	36	36
Lopera	1	1
Los Villares	1	1
Mancha Real	4	4
Marmolejo	1	1
Martos	9	68
Mengíbar	1	1
Noalejo	3	3
Peal de Becerro	2	2
Porcuna	2	2
Pozo Alcón	1	1
Rus	2	2
Sabiote	2	2
Santa Elena	1	1
Santiago de Calatrava	57	57
Santiago-Pontones	1	1
Santisteban del Puerto	2	2
Torreblascopedro	1	1
Torredelcampo	7	7
Torredonjimeno	6	6
Torreperogil	4	4
Úbeda	20	20
Valdepeñas de Jaén	2	2
Vilches	2	2
Villanueva de la Reina	2	2
Villanueva del Arzobispo	3	3
Total JAÉN:	332	557
Alameda	2	2
Algarrobo	2	2
Alhaurín de la Torre	26	28
Alhaurín El Grande	2	2
Almargen	1	1
Álora	6	6
Alozaina	1	1
Antequera	20	20
Archidona	4	5
Arriate	2	2
Benalmádena Pueblo	31	38
Benamocarra	1	800
Benaolán	2	2
Campillos	4	4
Cartajima	1	1
Cártama	12	12
Casabermeja	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Casares	2	2
Coín	6	83
Colmenar	2	3
Cómpeta	2	2
Cortes de la Frontera	2	2
Cuevas Bajas	2	2
Cuevas de San Marcos	1	1
El Burgo	2	2
Estepona	42	42
Frigiliana	2	2
Fuengirola	43	45
Fuente Piedra	1	1
Gaucín	1	1
Guaro	3	3
Humilladero	2	2
Istán	1	1
Iznate	6	69
Málaga	254	456
Manilva	3	3
Marbella	51	57
Mijas	21	22
Moclinejo	10	421
Mollina	2	2
Monda	1	1
Nerja	7	7
Pizarra	4	14
Rincón de la Victoria	4	4
Ronda	17	25
Sayalonga	2	2
Sierra de Yeguas	1	1
Torremolinos	23	23
Torrox	4	4
Valle de Abdalajís	1	1
Vélez Málaga	17	279
Villanueva de Algaidas	1	1
Villanueva del Trabuco	1	1
Viñuela	1	1
Total MÁLAGA:	663	2.515
Aguadulce	2	2
Alanís	5	5
Albaida del Aljarafe	3	3
Alcalá de Guadaíra	59	828
Alcalá del Río	4	4
Alcolea del Río	1	1
Algámitas	1	1
Almensilla	2	2
Arahal	12	17
Aznalcázar	2	2
Aznalcóllar	2	2
Badolatosa	5	5
Benacazón	7	7
Bollullos de la Mitación	5	5
Bormujos	13	26

Población	Quejas	Firmantes
Brenes	14	14
Burguillos	2	2
Camas	17	67
Cantillana	13	13
Carmona	24	24
Carrión de los Céspedes	5	5
Casariche	1	1
Castilblanco de los Arroyos	5	5
Castilleja de Guzmán	2	2
Castilleja de la Cuesta	17	18
Cazalla de la Sierra	16	16
Constantina	17	17
Coria del Río	26	68
Dos Hermanas	70	101
Écija	20	20
El Coronil	1	1
El Cuervo	5	5
El Madroño	1	1
El Real de la Jara	1	1
El Ronquillo	1	1
El Rubio	3	4
El Saucejo	2	2
El Viso del Alcor	10	30
Espartinas	10	10
Estepa	8	8
Fuentes de Andalucía	2	2
Gelves	11	11
Gerena	6	6
Gilena	2	2
Gines	13	13
Guadalcanal	3	3
Guillena	8	8
Herrera	14	14
Huevar del Aljarafe	2	2
Isla Mayor	4	4
La Algaba	13	16
La Campana	5	5
La Lantejuela	2	2
La Luisiana	5	5
La Puebla de Cazalla	4	4
La Puebla de los Infantes	1	1
La Puebla del Río	11	12
La Rincónada	18	18
La Roda de Andalucía	6	6
Las Cabezas de San Juan	3	3
Las Navas de la Concepción	2	2
Lebrija	10	13
Lora de Estepa	1	1
Lora del Río	14	14
Los Corrales	2	2
Los Palacios y Villafranca	20	20
Mairena del Alcor	23	23
Mairena del Aljarafe	37	39
Marchena	8	8

Población	Quejas	Firmantes
Marinaleda	1	1
Montellano	1	1
Morón de la Frontera	85	85
Olivares	8	8
Osuna	10	10
Palomares del Río	5	5
Paradas	4	4
Peñaflor	1	1
Pilas	8	8
Pruna	2	2
Salteras	10	10
San Juan de Aznalfarache	26	26
Sanlúcar la Mayor	24	25
Santiponce	3	3
Sevilla	995	2.293
Tomares	21	21
Umbrete	9	9
Utrera	38	38
Valencina de la Concepción	7	7
Villamanrique de la Condesa	1	1
Villanueva del Ariscal	6	6
Villanueva del Río y Minas	7	7
Villaverde del Río	4	4
Total SEVILLA:	1.940	4.180
Vitoria	1	1
Total ÁLAVA:	1	1
Hellín	1	1
Total ALBACETE:	1	1
Fontcalent	1	1
Ibi	1	1
San Vicente de Raspeig	1	1
Total ALICANTE:	3	3
Navatalgordo	1	1
Total ÁVILA:	1	1
Azuaga	2	2
Barcarrota	1	1
Berlanga	1	1
Villanueva de la Serena	1	1
Total BADAJOZ:	5	5
Mahón	1	1
Palma de Mallorca	1	1
Total BALEARES:	2	2
Arenys de Mar	1	1
Barcelona	7	7
Manresa	1	1
Prat de Llobregat	1	1
Premià de Dalt	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Riells del Fai	1	1
Santa Coloma de Gramanet	1	1
Vilafranca del Penedes	1	1
Total BARCELONA:	14	14
Burgos	1	1
Total BURGOS:	1	1
Albocásser	2	2
Alquerias del Niño Perdido	1	1
Vinarós	1	2
Total CASTELLÓN:	4	5
Ciudad Real	1	1
Manzanares	2	2
Villarubia de los Ojos	1	1
Total CIUDAD REAL:	4	4
Ferrol	1	1
La Coruña	2	2
Total LA CORUÑA:	3	3
Cuenca	1	1
Total CUENCA:	1	1
Gerona	1	1
Total GERONA:	1	1
Azuqueca de Henares	1	1
Total GUADALAJARA:	1	1
Altzaga	1	1
San Sebastián/Donostia	1	1
Total GUIPÚZCOA:	2	2
Sariñena	1	1
Total HUESCA:	1	1
León	1	1
Total LEÓN:	1	1
Lérida	1	1
Total LÉRIDA:	1	1
Alcorcón	3	3
Aranjuez	2	2
Estremera	2	2
Getafe	2	2
Madrid	34	34
Majadahonda	1	1
Manzanares El Real	1	1
Móstoles	1	1
Olmeda de las Fuentes	1	2
Pozuelo de Alarcón	2	2
Rivas-Vaciamadrid	2	2

Población	Quejas	Firmantes
San Martín de la Vega	1	1
Tres Cantos	1	1
Valdaracete	1	1
Villaviciosa de Odón	1	1
Total MADRID:	55	56
Águilas	1	1
Alcantarilla	1	1
Cabo de Palos	1	1
Caravaca de la Cruz	1	1
Murcia	3	3
Total MURCIA:	7	7
Burlada	1	1
Total NAVARRA:	1	1
Gijón	1	1
Total ASTURIAS:	1	1
Las Palmas	1	1
Total LAS PALMAS:	1	1
Lourizán	1	1
Porriño	1	1
Total PONTEVEDRA:	2	2
Topas	1	1
Total SALAMANCA:	1	1
La Esperanza	1	1
Santa Cruz de la Palma	1	1
Santa Cruz de Tenerife	1	1
Villa de Mazo	1	1
Total SANTA CRUZ DE TENERIFE:	4	4
Segovia	1	1
Total SEGOVIA:	1	1
Tarragona	1	1
Valls	1	1
Total TARRAGONA:	2	2
Villafranca de los Caballeros	1	1
Total TOLEDO:	1	1
Betera	1	1
Godella	1	1
Picassent	1	1
Puçol	1	1
Valencia	1	1
Total VALENCIA:	5	5
Barakaldo	1	1
Durango	1	1

Población	Quejas	Firmantes
Etxebarri	1	1
Total VIZCAYA:	3	3
Zamora	1	1
Total ZAMORA:	1	1
Zaragoza	2	2
Total ZARAGOZA:	2	2
Ceuta	3	3
Total CEUTA:	3	3
Melilla	7	7
Total MELILLA:	7	7
Procedencia sin Determinar	1.788	4.192
Total SIN DETERMINAR:	1.788	4.192
Quejas de Oficio	247	0
Total QUEJAS OFICIO:	247	0
TOTAL:	7.239	31.990

Resumen de Procedencia de las Quejas

	Quejas	Firmantes
Total Almería	219	224
Total Cádiz	778	15.230
Total Córdoba	391	411
Total Granada	445	2.654
Total Huelva	292	1.881
Total Jaén	332	557
Total Málaga	663	2.515
Total Sevilla	1.940	4.180
Total otras provincias	144	146
Sin determinar	1.788	4.192
Total de Oficio	247	0
SUMA TOTAL	7.239	31.990

IX.- DISTRIBUCIÓN PONDERADA DE QUEJAS (2012)
(quejas/100.000 habit.)

Procedencia	Capitales	Otras Localidades	Quejas Totales	Porcentaje	Población de derecho	Quejas Ponderadas
Almería	99	120	219	3,03%	501.761	43,65
Cádiz	81	697	778	10,75%	1.105.762	70,36
Córdoba	189	202	391	5,40%	761.401	51,35
Granada	152	293	445	6,15%	808.053	55,07
Huelva	99	193	292	4,03%	454.735	64,21
Jaén	74	258	332	4,59%	648.551	51,19
Málaga	254	409	663	9,16%	1.249.290	53,07
Sevilla	995	945	1940	26,80%	1.705.320	113,76
Otras Provincias	73	71	144	1,99%		
Sin determinar	1788	0	1788	24,70%		
Oficio	247	0	247	3,41%		
Total	4.051	3.188	7.239		7.234.873	

X.- DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS POR SUB-MATERIAS

Materia		abiertas	cerradas	Total
ADMINISTRACIONES ECONÓMICAS		528	344	872
AE01	Energía	23	48	71
AE02	Industria	3	4	7
AE03	Comercio	9	11	20
AE05	Turismo	3	1	4
AE06	Ordenación Económica	430	220	650
AE07	Contratación Pública	8	10	18
AE08	Patrimonio	6	5	11
AE09	Expropiación Forzosa	11	9	20
AE10	Administraciones Públicas. Administraciones Locales	14	22	36
AE11	Administraciones Públicas. Política Interior	3	4	7
AE88	Responsabilidad Patrimonial. Administraciones Económicas	8	1	9
AE98	Silencio. Administraciones Económicas	6	4	10
AE99	Otras Cuestiones. Administraciones Económicas	4	5	9
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA		64	179	243
AJ01	Funcionamiento Ad. de Justicia	36	120	156
AJ02	Profesionales	17	27	44
AJ03	Jurídico-Privadas	0	8	8
AJ04	Recuperación de La Memoria Histórica	2	4	6
AJ05	Ministerio de Defensa	0	4	4
AJ98	Silencio. Administración de Justicia	0	1	1
AJ99	Otras Cuestiones. Administración de Justicia	9	15	24
AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA		28	28	56
AP01	Agricultura	5	9	14
AP02	Ganadería	0	1	1
AP03	Pesca	18	4	22
AP98	Silencio. Agricultura, Ganadera y Pesca	4	14	18
AP99	Otras Cuestiones. Agricultura, Ganadería y Pesca	1	0	1
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS		74	158	232
AT01	Impuestos	32	102	134
AT02	Tasas	9	24	33
AT04	Precios	1	4	5
AT05	Procedimientos Tributarios	24	21	45
AT98	Silencio. Administraciones Tributarias	8	5	13
AT99	Otras Cuestiones. Administraciones Tributarias	0	2	2
CULTURA Y DEPORTES		31	37	68
CD01	Bienes Culturales	10	8	18
CD02	Promoción Cultural	2	4	6
CD03	Deportes	4	10	14
CD98	Silencio. Cultura y Deportes	15	14	29
CD99	Otras Cuestiones. Cultura y Deportes	0	1	1
EDUCACIÓN		253	597	850
ED01	Educación Especial y Compensatoria	19	47	66
ED02	Escolarización	37	125	162

Materia		abiertas	cerradas	Total
ED03	Edificios Escolares	15	16	31
ED04	Administracion Educativa	46	38	84
ED05	Alumnado	11	126	137
ED06	Organos de Participación	1	0	1
ED07	Educacion Infantil 0-3 Años	30	35	65
ED08	Formación Profesional	1	24	25
ED10	Enseñanzas de Regimen Especial	55	114	169
ED11	Enseñanza Universitaria	35	59	94
ED88	Responsabilidad Patrimonial.Educacion	1	0	1
ED99	Otras Cuestiones. Educación	2	13	15
EXTRANJERÍA		7	153	160
EX01	Incidentes y Malos Tratos	1	7	8
EX02	Visados	0	15	15
EX03	Expulsiones	0	15	15
EX04	Regularización, Permisos y Autorizaciones	4	64	68
EX05	Nacionalidad	1	12	13
EX06	Reagrupaciones Familiares	0	4	4
EX07	De Contenido General	1	15	16
EX09	Condiciones de Trabajo	0	1	1
EX99	Otras Cuestiones. Extranjería	0	20	20
IGUALDAD DE SEXO		16	226	242
GE02	Violencia de Género	7	15	22
GE03	Discriminación Por Razón de Sexo	0	188	188
GE04	Ayudas Para Compensar Desigualdades	0	1	1
GE05	Situaciones de Emergencia Social	1	2	3
GE06	Familias Monoparentales	8	11	19
GE09	Salud	0	1	1
GE99	Otras Cuestiones. Igualdad de Género	0	8	8
INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO		3	15	18
IA02	Solicitud de Información	0	1	1
IA07	Derechos de Los Ciudadanos	3	11	14
IA09	Competencias del Dpe / Defensores del Pueblo	0	2	2
IA99	Otras Cuestiones. Información y Atención al Ciudadano	0	1	1
MEDIOAMBIENTE		143	219	362
MA01	Espacios Naturales Protegidos	2	3	5
MA02	Protección Flora y Fauna	9	18	27
MA03	Caza y Pesca	1	14	15
MA04	Espacios Forestales	1	0	1
MA05	Vías Pecuarias	1	2	3
MA06	Prevención y Calidad Ambiental	12	24	36
MA07	Sanidad y Salubridad Ambiental	9	5	14
MA08	Aguas	22	41	63
MA09	Protección del Litoral	6	1	7
MA10	Residuos Urbanos	4	8	12
MA12	Contaminación Atmosférica	2	1	3
MA14	Contaminación Electromagnética	1	6	7
MA16	Participación	4	7	11

Materia		abiertas	cerradas	Total
MA18	Contaminación Acústica	52	67	119
MA88	Responsabilidad Patrimonial. Medioambiente	1	1	2
MA98	Silencio. Medioambiente	16	21	37
MENORES		98	294	392
MN01	Menores En Situación de Riesgo	20	40	60
MN02	Maltrato	5	23	28
MN04	Desamparo y Tutela Administrativa	11	10	21
MN05	Acogimiento	14	13	27
MN06	Adopción	10	13	23
MN07	Responsabilidad Penal de Los Menores	4	11	15
MN08	Menores Con Necesidades Especiales	3	5	8
MN09	Menores Extranjeros y Minorías Étnicas O Culturales	1	4	5
MN10	Conductas Contrarias A La Convivencia Social	0	6	6
MN11	Derechos Personales	0	3	3
MN12	Servicios de Información y Comunicación	2	13	15
MN13	Familia	14	87	101
MN14	Administraciones y Entidades Colaboradoras	0	1	1
MN15	Cultura, Ocio y Deportes	10	51	61
MN16	Otras Áreas Temáticas	3	9	12
MN99	Otras Cuestiones. Menores	1	5	6
OBRAS PÚBLICAS		27	31	58
OP01	Mantenimiento y Conservación.	10	8	18
OP02	Demanda de Infraestructuras.	1	1	2
OP88	Responsabilidad Patrimonial. Obras Públicas	7	10	17
OP99	Otras Cuestiones. Obras Públicas	9	12	21
PROTECCIÓN CIUDADANA		26	34	60
PC01	Seguridad Ciudadana	26	33	59
PC99	Otras Cuestiones. Protección Ciudadana	0	1	1
PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO		217	583	800
PE01	Personal Funcionario de Adm. Gral. Junta de Andalucía	24	297	321
PE02	Personal Laboral de Adm. Gral. Junta de Andalucía	36	22	58
PE03	Personal Docente	35	67	102
PE04	Personal Sanitario	62	57	119
PE05	Personal de Justicia	0	4	4
PE06	Personal de Entidades Instrumentales	9	35	44
PE07	Personal de Administración Local	42	86	128
PE08	P.A.S. Universidades Andaluzas	3	10	13
PE99	Otras Cuestiones. Personal del Sector Público	6	5	11
PRISIONES		67	356	423
PR01	Traslados	6	70	76
PR02	Vigilancia Penitenciaria	0	2	2
PR03	Toxicómanos	2	3	5
PR04	Permisos y Clasificaciones	17	42	59
PR05	Suspensión Condena	0	2	2
PR06	Fallecimientos En Prisión	1	4	5
PR07	Malos Tratos	1	7	8

Materia		abiertas	cerradas	Total
PR08	Indulto	0	5	5
PR09	Prisión Preventiva	7	9	16
PR10	Libertad Condicional	3	11	14
PR11	Asistencia Sanitaria	8	26	34
PR12	Régimen	3	50	53
PR13	Infraestructura	1	5	6
PR15	Talleres y Actividades	0	3	3
PR16	Libertad Condicional Anticipada	1	4	5
PR18	Incidentes Entre Presos	0	3	3
PR19	Forma Especial Ejecución Pena	0	3	3
PR20	Indigentes	0	2	2
PR21	Procesal	4	37	41
PR22	Disminuidos y Enfermos Psíquicos	1	8	9
PR23	Convenio Colaboración Con Junta de Andalucía	3	7	10
PR26	Abogados	2	5	7
PR27	Extranjeros (Expulsión Sí/No)	0	28	28
PR99	Otras Cuestiones. Prisiones	7	20	27
SALUD		125	237	362
SA02	Salud Pública	6	4	10
SA03	Atención Primaria	6	13	19
SA04	Atención Especializada	23	34	57
SA05	Atención Pediátrica	4	11	15
SA06	Salud Mental	15	15	30
SA07	Tiempos de Garantía de Respuesta	9	22	31
SA08	Urgencias y Emergencias	9	2	11
SA09	Gestión Administrativa	1	2	3
SA10	Centros y Servicios Sanitarios	12	8	20
SA11	Prestación Farmacéutica	8	24	32
SA12	Prestaciones Complementarias	4	6	10
SA15	Control Incapacidad Temporal	0	10	10
SA17	Políticas de Salud	0	2	2
SA18	Derechos	13	29	42
SA19	Consumo	7	40	47
SA88	Responsabilidad Patrimonial. Salud	5	5	10
SA98	Silencio. Salud	1	4	5
SA99	Otras Cuestiones. Salud	2	6	8
SEGURIDAD SOCIAL		23	81	104
SG01	Prestaciones Contributivas	4	36	40
SG02	Prestaciones No Contributivas	6	21	27
SG03	Devolución de Prestaciones Indebidas	0	3	3
SG04	Cotizaciones	4	11	15
SG05	Asesoramiento y Orientación	1	0	1
SG98	Silencio. Seguridad Social	1	2	3
SG99	Otras Cuestiones. Seguridad Social	7	8	15
SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIAS		350	305	655
SS01	Mayores	147	81	228
SS02	Discapacitados	79	80	159
SS03	Minorías Étnicas	0	1	1

Materia		abiertas	cerradas	Total
SS04	Exclusión Social	47	87	134
SS05	Políticas/Planes de Servicios Sociales	7	9	16
SS06	Adicciones	12	15	27
SS07	Servicios Sociales Comunitarios	53	6	59
SS08	Juventud	0	3	3
SS09	Cooperación Exterior al Desarrollo	0	2	2
SS98	Silencio. Servicios Sociales y Dependencias	0	1	1
SS99	Otras Cuestiones. Servicios Sociales y Dependencias	5	20	25
TELECOMUNICACIONES Y TECNOLOGÍAS		73	111	184
TC01	Televisión	69	2	71
TC02	Radio	0	3	3
TC03	Telefonía	3	26	29
TC04	Internet	0	1	1
TC05	Sociedad de La Información	0	1	1
TC06	Correos y Telégrafos	0	2	2
TC07	Contenidos de Medios de Comunicación	0	11	11
TC08	Protección de Datos	0	8	8
TC99	Otras Cuestiones. Telecomunicaciones y Tecnologías	1	57	58
TRABAJO		94	169	263
TR02	Gestión del Empleo	4	8	12
TR03	Relaciones Laborales	5	8	13
TR04	Seguridad y Salud Laborales	4	14	18
TR05	Formación Profesional Ocupacional	15	24	39
TR06	Tiempo Libre	2	0	2
TR07	Programas de Solidaridad	15	20	35
TR08	Temporeros	0	1	1
TR09	Inspección de Trabajo	0	6	6
TR10	Necesidad de Empleo	3	7	10
TR98	Silencio. Trabajo	11	17	28
TR99	Otras Cuestiones. Trabajo	35	64	99
TRANSPORTES		55	163	218
TT01	Ordenación del Tráfico	42	118	160
TT02	Servicios de Transporte Público	8	25	33
TT13	Barreras En Transportes	1	4	5
TT88	Responsabilidad Patrimonial. Transportes	0	4	4
TT99	Otras Cuestiones. Transportes	4	12	16
URBANISMO		39	102	141
UR01	Planeamiento	2	6	8
UR02	Disciplina Urbanística	22	53	75
UR03	Urbanizaciones Particulares	5	12	17
UR05	Protección Patrimonial	1	0	1
UR13	Barreras En Urbanismo	3	4	7
UR88	Responsabilidad Patrimonial. Urbanismo	0	3	3
UR98	Silencio. Urbanismo	4	12	16
UR99	Otras Cuestiones. Urbanismo	2	12	14
VIVIENDA		103	328	431

Materia		abiertas	cerradas	Total
VV01	Infracciones al Régimen Legal de V.P.O.	1	7	8
VV02	Infracciones al Régimen Legal de V.P.P.	1	6	7
VV03	Necesidad de Vivienda	15	29	44
VV04	Irregularidades Ocupación de Viviendas Protegidas	3	3	6
VV05	Ayudas A La Vivienda.	43	214	257
VV06	Desahucio de Viviendas	2	4	6
VV07	Viviendas Marginales	0	2	2
VV08	Protección Consumidores y Usuarios	1	2	3
VV09	Planes de Viviendas.	4	4	8
VV10	Discapacidad	2	3	5
VV11	Permuta de Viviendas	1	1	2
VV12	Propiedad Horizontal	2	7	9
VV13	Barreras Arquitectónicas	0	1	1
VV98	Silencio. Vivienda	2	1	3
VV99	Otras Cuestiones. Vivienda	26	44	70
PENDIENTE DE DETERMINAR		26	19	45
ZZ99	Otras Cuestiones. Pendiente de Determinar	26	19	45
SUMA TOTAL:		2.470	4.769	7.239

XI.- RELACIÓN QUEJAS-FIRMANTES POR MATERIAS

Área de actuación	Quejas de Oficio	I. de Parte	Nº de Firmantes	%	Nº Total Quejas	%
Admón. Publicas y Ordenación Económica	7	865	920	2,88%	872	12,05%
Administración de Justicia	4	239	1044	3,26%	243	3,36%
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	55	55	0,17%	56	0,77%
Administraciones Tributarias	1	231	1122	3,51%	232	3,20%
Cultura y Deportes	5	63	63	0,20%	68	0,94%
Educación	35	815	5063	15,83%	850	11,74%
Extranjería	6	154	157	0,49%	160	2,21%
Igualdad de Sexo	7	235	235	0,73%	242	3,34%
Información y Atención al Ciudadano		18	18	0,06%	18	0,25%
Medio Ambiente	10	352	2260	7,06%	362	5,00%
Menores	40	352	5676	17,74%	392	5,42%
Obras Públicas	7	51	855	2,67%	58	0,80%
Protección Ciudadana	2	58	408	1,28%	60	0,83%
Personal del Sector Público	26	774	1375	4,30%	800	11,05%
Prisiones	15	408	1082	3,38%	423	5,84%
Salud	12	350	8270	25,85%	362	5,00%
Seguridad Social	1	103	103	0,32%	104	1,44%
Servicios Sociales y Dependencias	16	639	663	2,07%	655	9,05%
Telecomunicaciones y Tecnologías	2	182	242	0,76%	184	2,54%
Trabajo	15	248	1474	4,61%	263	3,63%
Transportes	6	212	220	0,69%	218	3,01%
Urbanismo	9	132	137	0,43%	141	1,95%
Vivienda	20	411	497	1,55%	431	5,95%
Pendiente de Determinar	0	45	51	0,16%	45	0,62%
TOTALES	247	6.992	31.990	100,00%	7.239	100,00%

XII.- DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN MATERIA POR SEXO

	Mujeres		Hombres		No consta		Total I. Partes		Total Oficio	TOTAL
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%		
Admón. Publicas y Ordenación Económica	319	10,77%	483	14,06%	63	10,59%	865	12,37%	7	872
Administración de Justicia	85	2,87%	145	4,22%	9	1,51%	239	3,42%	4	243
Agricultura, Ganadería y Pesca	10	0,34%	43	1,25%	2	0,34%	55	0,79%	1	56
Administraciones Tributarias	65	2,19%	143	4,16%	23	3,87%	231	3,30%	1	232
Cultura y Deportes	6	0,20%	45	1,31%	12	2,02%	63	0,90%	5	68
Educación	443	14,96%	284	8,27%	88	14,79%	815	11,66%	35	850
Extranjería	72	2,43%	70	2,04%	12	2,02%	154	2,20%	6	160
Igualdad de Sexo	180	6,08%	46	1,34%	9	1,51%	235	3,36%	7	242
Información y Atención al Ciudadano	5	0,17%	12	0,35%	1	0,17%	18	0,26%	0	18
Medio Ambiente	105	3,54%	210	6,11%	37	6,22%	352	5,03%	10	362
Menores	180	6,08%	138	4,02%	34	5,71%	352	5,03%	40	392
Obras Públicas	21	0,71%	27	0,79%	3	0,50%	51	0,73%	7	58
Protección Ciudadana	14	0,47%	37	1,08%	7	1,18%	58	0,83%	2	60
Personal del Sector Público	329	11,11%	341	9,93%	104	17,48%	774	11,07%	26	800
Prisiones	68	2,30%	319	9,29%	21	3,53%	408	5,84%	15	423
Salud	152	5,13%	171	4,98%	27	4,54%	350	5,01%	12	362
Seguridad Social	43	1,45%	56	1,63%	4	0,67%	103	1,47%	1	104
Servicios Sociales y Dependencias	396	13,37%	211	6,14%	32	5,38%	639	9,14%	16	655
Telecomunicaciones y Tecnologías	55	1,86%	115	3,35%	12	2,02%	182	2,60%	2	184
Trabajo	92	3,11%	124	3,61%	32	5,38%	248	3,55%	15	263
Transportes	63	2,13%	131	3,81%	18	3,03%	212	3,03%	6	218
Urbanismo	34	1,15%	93	2,71%	5	0,84%	132	1,89%	9	141
Vivienda	210	7,09%	166	4,83%	35	5,88%	411	5,88%	20	431
Pendiente de Determinar	15	0,51%	25	0,73%	5	0,84%	45	0,64%	0	45
Total	2.962	42,36%	3.435	49,13%	595	8,51%	6.992	100,00%	247	7.239

XIII.- DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS SEGÚN PROVINCIA POR SEXO

	Mujeres	Hombres	Sin Determinar	Total
Almería	90	117	12	219
Cádiz	316	427	35	778
Córdoba	163	220	8	391
Granada	193	216	36	445
Huelva	117	162	13	292
Jaén	126	197	9	332
Málaga	315	316	32	663
Sevilla	867	1.018	55	1.940
Otras provincias	61	76	7	144
No Consta	714	686	388	1.788
Quejas de Oficio	0	0	0	247
Total	2.962	3.435	595	7.239

XIV.- DISTRIBUCIÓN MENSUAL DE QUEJAS

Mes	Quejas	Porcentaje
Enero	472	6,52%
Febrero	561	7,75%
Marzo	703	9,71%
Abril	422	5,83%
Mayo	683	9,44%
Junio	662	9,14%
Julio	616	8,51%
Agosto	679	9,38%
Septiembre	565	7,80%
Octubre	768	10,61%
Noviembre	595	8,22%
Diciembre	513	7,09%
TOTAL	7.239	100 %

XV.- REGISTRO GENERAL

Registro	Documentos	Porcentaje
ENTRADA		
Correo postal	9.787	45,28%
Entrega en mano, Interesado	2.636	12,20%
Fax	912	4,22%
Vía Internet	8.271	38,27%
<i>E-mail ordinario</i>	7.737	
<i>Formulario Web</i>	70	
<i>Sede electrónica</i>	464	
Oficina Información	5	0,02%
Otros	3	0,01%
Total Entrada	21.614	
QUEJAS		
Correo postal	1.854	25,61%
Entrega en mano, Interesado	893	12,34%
Fax	303	4,19%
Vía Internet	3.936	54,37%
<i>E-mail ordinario</i>	3.667	
<i>Sede electrónica</i>	269	
Oficina Información	5	0,07%
Internos	248	3,43%
Total Quejas	7.239	
SALIDA		
Correo	39.708	
Total Salida	39.708	

XVI.- DATOS DE ACCESO POR INTERNET

Mes	Páginas Consultadas	Visitantes	Informes retirados	Consultas	Quejas
Enero	X	X	X	64	243
Febrero	X	X	X	46	247
Marzo	43.361	10.468	1950	55	403
Abril	21.360	4.746	2887	41	219
Mayo	39.142	9.085	3700	66	359
Junio	43.956	9.382	4307	47	367
Julio	27.679	7.079	2990	59	329
Agosto	18.749	5.347	1703	31	366
Septiembre	21.119	6.622	3055	54	363
Octubre	35.438	10.832	4112	55	466
Noviembre	33.979	10.352	4612	63	312
Diciembre	20.304	7.017	5121	32	262
Total	305.087	80.930	34.437	613	3.936

XVII.- ENTIDADES AFECTADAS EN LAS QUEJAS 2.012

NOMBRE	TOTAL
Junta de Andalucía	2.582
Entes Locales	1.606
Otras Instituciones	12
Universidades	73
Órganos Judiciales	186
Administración del Estado	1.053
Otras Administraciones territoriales	125
Colegios Profesionales	31
Empresas prestadoras de servicios de interés general	735
Otras Entidades	17
Total Entidades	6.420
Sin Entidades afectadas	487
Sin determinar	332
Total Quejas	7.239

DESGLOSE DE ENTIDADES

JUNTA DE ANDALUCÍA	2.582
CONSEJERÍAS JUNTA DE ANDALUCIA	2.509
Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales	7
Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	119
Consejería de Cultura y Deporte	16
Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo	205
Consejería de Educación	459
Consejería de Fomento y Vivienda	216
Consejería de Hacienda y Administración Pública	141
Consejería de Justicia e Interior	40
Consejería de la Presidencia e Igualdad	126
Consejería de Salud y Bienestar Social	621
Consejería de Turismo y Comercio	5
Delegaciones Territoriales	554
ENTIDADES INSTRUMENTALES	73
ENTES LOCALES	1.606
AYUNTAMIENTOS	1.492
Provincia de Almería	66
Ayuntamiento de Almería	20
Ayuntamiento de Níjar	1
Ayuntamiento de Carboneras	1
Ayuntamiento de Huércal de Almería	4
Ayuntamiento de Viator	1

Ayuntamiento de Pechina	1
Ayuntamiento de Rioja	1
Ayuntamiento de Félix	2
Ayuntamiento de Láujar de Andarax	1
Ayuntamiento de las Tres Villas	2
Ayuntamiento de Vera	2
Ayuntamiento de Antas	1
Ayuntamiento de Garrucha	2
Ayuntamiento de Mojacar	3
Ayuntamiento de El Ejido	7
Ayuntamiento de Roquetas de Mar	5
Ayuntamiento de Berja	4
Ayuntamiento de Adra	1
Ayuntamiento de Albox	2
Ayuntamiento de Cantoria	1
Ayuntamiento de Olula del Río	4
Provincia de Cádiz	204
Ayuntamiento de Cádiz	22
Ayuntamiento de San Fernando	8
Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera	9
Ayuntamiento de Conil de la Frontera	6
Ayuntamiento de Vejer de la Frontera	2
Ayuntamiento de Barbate	8
Ayuntamiento de Medina Sidonia	1
Ayuntamiento de Paterna de Rivera	2
Ayuntamiento de Algeciras	10
Ayuntamiento de la Línea de la Concepción	12
Ayuntamiento de Jimena de la Frontera	3
Ayuntamiento de Castellar de la Frontera	1
Ayuntamiento de San Roque	6
Ayuntamiento de los Barrios	7
Ayuntamiento de Tarifa	9
Ayuntamiento de Jerez de la Frontera	29
Ayuntamiento de El Puerto de Santa Maria	14
Ayuntamiento de Puerto Real	6
Ayuntamiento de Rota	4
Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda	19
Ayuntamiento de Chipiona	7
Ayuntamiento de Trebujena	1
Ayuntamiento de San José del Valle	1
Ayuntamiento de Ubrique	1
Ayuntamiento de Villaluenga del Rosario	1
Ayuntamiento de Arcos de la Frontera	5
Ayuntamiento de Bornos	1
Ayuntamiento de Espera	1
Ayuntamiento de Puerto Serrano	2
Ayuntamiento de Prado del Rey	1
Ayuntamiento de El Bosque	1
Ayuntamiento de Zahara de la Sierra	2
Ayuntamiento de Alcalá del Valle	2
Provincia de Córdoba	101
Ayuntamiento de Córdoba	39
Ayuntamiento de la Carlota	3

Ayuntamiento de Peñarroya-Pueblonuevo	2
Ayuntamiento de Belmez	1
Ayuntamiento de Hinojosa del Duque	1
Ayuntamiento de Belalcazar	1
Ayuntamiento de Villaviciosa de Córdoba	1
Ayuntamiento de Pozoblanco	4
Ayuntamiento de Torrecampo	1
Ayuntamiento de Algallarín	1
Ayuntamiento de El Viso	1
Ayuntamiento de Alcaracejos	1
Ayuntamiento de Santa Eufemia	1
Ayuntamiento de Puente Genil	2
Ayuntamiento de Moriles	1
Ayuntamiento de Montilla	2
Ayuntamiento de Montoso	1
Ayuntamiento de Bujalance	2
Ayuntamiento de Palma del Rio	4
Ayuntamiento de Encinarejo de Córdoba	3
Ayuntamiento de Hornachuelos	1
Ayuntamiento de Priego de Córdoba	2
Ayuntamiento de Carcabuey	1
Ayuntamiento de Baena	3
Ayuntamiento de Luque	1
Ayuntamiento de Lucena	10
Ayuntamiento de Benamejí	1
Ayuntamiento de Encinas Reales	1
Ayuntamiento de Aguilar de la Frontera	3
Ayuntamiento de Cabra	4
Ayuntamiento de Rute	2
Provincia de Granada	120
Ayuntamiento de Granada	34
Ayuntamiento de Armilla	4
Ayuntamiento de las Gábias	2
Ayuntamiento de Alhama de Granada	1
Ayuntamiento de Ventas de Huelma	1
Ayuntamiento de la Zubia	1
Ayuntamiento de Ogíjares	1
Ayuntamiento de Güéjar Sierra	1
Ayuntamiento de Viznar	1
Ayuntamiento de Cenes de la Vega	5
Ayuntamiento de Dúdar	1
Ayuntamiento de Monachil	1
Ayuntamiento de Cúllar Vega	1
Ayuntamiento de los Guajares	1
Ayuntamiento de Pulianas	1
Ayuntamiento de Maracena	3
Ayuntamiento de Peligros	1
Ayuntamiento de Albolote	1
Ayuntamiento de Pinos Puente	1
Ayuntamiento de Valderrubio	1
Ayuntamiento de Íllora	1
Ayuntamiento de Montefrío	1
Ayuntamiento de Loja	2

Ayuntamiento de Salar	1
Ayuntamiento de Santa Fe	4
Ayuntamiento de Órgiva	1
Ayuntamiento de Bubión	1
Ayuntamiento de Lanjarón	2
Ayuntamiento de Ugíjar	1
Ayuntamiento de Guadix	6
Ayuntamiento de Benalúa	1
Ayuntamiento de Valle de Zalabí	2
Ayuntamiento de Aldeire	1
Ayuntamiento de Fonelas	1
Ayuntamiento de Purullena	1
Ayuntamiento de Guadahortuna	1
Ayuntamiento de Motril	3
Ayuntamiento de Molvizar	1
Ayuntamiento de Gualchos	1
Ayuntamiento de Alhendín	1
Ayuntamiento de Otura	1
Ayuntamiento de Dúrcal	1
Ayuntamiento de El Valle	1
Ayuntamiento de Villamena	1
Ayuntamiento de Salobreña	3
Ayuntamiento de Almuñecar	10
Ayuntamiento de Castell de Ferro	1
Ayuntamiento de Baza	4
Ayuntamiento de Zújar	1
Ayuntamiento de Cúllar Baza	1
Provincia de Huelva	80
Ayuntamiento de Huelva	19
Ayuntamiento de Punta Umbria	6
Ayuntamiento de Aljaraque	2
Ayuntamiento de Linares de la Sierra	1
Ayuntamiento de Rosal de la Frontera	1
Ayuntamiento de Arroyomolinos de León	1
Ayuntamiento de Fuenteheridos	1
Ayuntamiento de El Cerro de Andevalo	1
Ayuntamiento de Almonaster la Real	2
Ayuntamiento de Cañaveral de León	1
Ayuntamiento de Ayamonte	6
Ayuntamiento de Isla Cristina	2
Ayuntamiento de Lepe	4
Ayuntamiento de Cartaya	2
Ayuntamiento de Alosno	1
Ayuntamiento de Tharsis	2
Ayuntamiento de Villanueva de los Castillejos	1
Ayuntamiento de Valverde del Camino	2
Ayuntamiento de Trigueros	1
Ayuntamiento de Zalamea la Real	1
Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado	1
Ayuntamiento de Rociana del Condado	1
Ayuntamiento de Almonte	12
Ayuntamiento de Hinojos	1
Ayuntamiento de Moguer	1

Ayuntamiento de Palos de la Frontera	2
Ayuntamiento de Lucena del Puerto	1
Ayuntamiento de Niebla	1
Ayuntamiento de Manzanilla	2
Provincia de Jaén	55
Ayuntamiento de Jaén	10
Ayuntamiento de Campillo de Arenas	1
Ayuntamiento de Fuerte del Rey	1
Ayuntamiento la Carolina	1
Ayuntamiento de Vilches	1
Ayuntamiento de Santiago Pontones	2
Ayuntamiento de Santo Tomé	1
Ayuntamiento de Puente de Génave	1
Ayuntamiento de la Puerta de Segura	1
Ayuntamiento de Ubeda	7
Ayuntamiento de Pozo Alcón	1
Ayuntamiento de Jimena	2
Ayuntamiento de Albánchez de Mágina	1
Ayuntamiento de Martos	1
Ayuntamiento de Mengibar	1
Ayuntamiento de Alcaudete	2
Ayuntamiento de Alcalá la Real	2
Ayuntamiento de Linares	6
Ayuntamiento de Villanueva de la Reina	2
Ayuntamiento de Andujar	7
Ayuntamiento de Ayuntamiento de Lahiguera	1
Ayuntamiento de Arjonilla	1
Ayuntamiento de Arjona	1
Ayuntamiento de Lopera	1
Provincia de Málaga	173
Ayuntamiento de Málaga	31
Ayuntamiento de Coin	4
Ayuntamiento de Guaro	1
Ayuntamiento de Alhaurín El Grande	1
Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre	4
Ayuntamiento de Almogía	2
Ayuntamiento de Colmenar	1
Ayuntamiento de Comares	1
Ayuntamiento de Antequera	5
Ayuntamiento de Valle de Abdalajis	1
Ayuntamiento de Archidona	1
Ayuntamiento de Campillos	3
Ayuntamiento de Sierra de Yeguas	1
Ayuntamiento de Ronda	4
Ayuntamiento de Álora	3
Ayuntamiento de Humilladero	1
Ayuntamiento de Mollina	1
Ayuntamiento de Pízarra	2
Ayuntamiento de Cártama	5
Ayuntamiento de Marbella	13
Ayuntamiento de Istán	1
Ayuntamiento de Torremolinos	10
Ayuntamiento de Benalmadena	13

Ayuntamiento de Fuengirola	10
Ayuntamiento de De Mijas	7
Tenencia de Alcaldía de San Pedro de Alcántara	1
Ayuntamiento de Estepona	18
Ayuntamiento de Casares	2
Ayuntamiento de Manilva	3
Ayuntamiento de Velez Málaga	12
Ayuntamiento de Benamocarra	1
Ayuntamiento de Rincón de la Victoria	5
Ayuntamiento de Torrox	2
Ayuntamiento de Nerja	2
Ayuntamiento de Frigiliana	1
Provincia de Sevilla	681
Ayuntamiento de Sevilla	432
Ayuntamiento de Coria del Río	7
Ayuntamiento de Bollullos de la Mitación	2
Ayuntamiento de Gelves	5
Ayuntamiento de la Puebla del Río	1
Ayuntamiento de Isla Mayor	4
Ayuntamiento de Alcalá del Río	1
Ayuntamiento de Guillena	4
Ayuntamiento de Burguillos	3
Ayuntamiento de Castilblanco de los Arroyos	2
Ayuntamiento de Almadén de la Plata	1
San José de la Rincónada	1
Ayuntamiento de la Rinconada	7
Ayuntamiento de Brenes	6
Ayuntamiento de Cantillana	7
Ayuntamiento de Tocina	1
Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas	4
Ayuntamiento de Cazalla de la Sierra	5
Ayuntamiento de Alanís	2
Ayuntamiento de Guadalcanal	1
Ayuntamiento de Ecija	4
Ayuntamiento de Carmona	10
Ayuntamiento de la Luisiana	1
Ayuntamiento de Lora del Río	3
Ayuntamiento de Constantina	2
Ayuntamiento de Peñaflor	1
Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra	23
Ayuntamiento de Mairena del Alcor	2
Ayuntamiento de El Viso del Alcor	2
Ayuntamiento de Morón de la Frontera	2
Ayuntamiento de la Puebla de Cazalla	1
Ayuntamiento de Estepa	6
Ayuntamiento de Arahal	4
Ayuntamiento de Paradas	2
Ayuntamiento de Marchena	5
Ayuntamiento de la Lantejuela	1
Ayuntamiento de Osuna	4
Ayuntamiento de Pruna	1
Ayuntamiento de Dos Hermanas	19
Ayuntamiento de Utrera	16

Ayuntamiento de los Palacios y Villafranca	6
Ayuntamiento de Lebrija	1
Ayuntamiento de El Cuervo	3
Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor	3
Ayuntamiento de Olivares	2
Ayuntamiento de Benacazón	1
Ayuntamiento de Umbrete	2
Ayuntamiento de Espartinas	9
Ayuntamiento de Villanueva del Ariscal	4
Ayuntamiento de Albaida del Aljarafe	1
Ayuntamiento de Carrión de los Céspedes	3
Ayuntamiento de Huévar del Aljarafe	2
Ayuntamiento de Aznalcázar	1
Ayuntamiento de Gerena	1
Ayuntamiento de El Castillo de las Guardas	1
Ayuntamiento de Camas	6
Ayuntamiento de Valencina de la Concepción	1
Ayuntamiento de Salteras	3
Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache	3
Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe	3
Ayuntamiento de Palomares del Río	1
Ayuntamiento de Bormujos	1
Ayuntamiento de Tomares	8
Ayuntamiento de Castilleja de la Cuesta	2
Ayuntamiento de Gines	1
Ayuntamiento de la Algaba	7
Ayuntamiento de otras Provincias	13
DIPUTACIONES	76
Diputación Provincial de Almería	6
Diputación Provincial de Cádiz	19
Diputación Provincial de Córdoba	3
Diputación Provincial de Granada	10
Diputación Provincial de Huelva	4
Diputación Provincial de Jaén	11
Diputación Provincial de Málaga	16
Diputación Provincial de Sevilla	7
EMPRESAS MUNICIPALES	25
MANCOMUNIDADES	13
OTRAS INSTITUCIONES	12
UNIVERSIDADES	73
Rector Universidad de Almería	5
Rector Universidad de Cádiz	4
Rector de la Universidad de Córdoba	15
Rector de la Universidad de Granada	11
Rector de la Universidad de Huelva	3
Rector de la Universidad de Jaén	1
Rectora de la Universidad de Málaga.	5
Rector de la Universidad de Sevilla.	26
Otras Universidades	3

ÓRGANOS JUDICIALES	186
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	1.053
OTRAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	125
COLEGIOS PROFESIONALES	31
EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL	735
OTRAS ENTIDADES	17

XVIII.- DESGLOSE POR MATERIAS DEL TOTAL DE ENTIDADES AFECTADAS.

Materia Principal	Total Organismos Afectados	Total Quejas Afectadas
Administraciones Publicas y Ordenación Económica	1.128	872
Administración de Justicia	184	243
Agricultura, Ganadería y Pesca	55	56
Administraciones Tributarias	243	232
Cultura y Deportes	77	68
Educación	1.099	850
Extranjería	195	160
Igualdad de Sexo	253	242
Información y Atención al Ciudadano	14	18
Medio Ambiente	380	362
Menores	349	392
Obras Públicas	69	58
Protección Ciudadana	54	60
Personal del Sector Público	910	800
Prisiones	690	423
Salud	243	362
Seguridad Social	57	104
Servicios Sociales y Dependencias	594	655
Telecomunicaciones y Tecnologías	148	184
Trabajo	270	263
Transportes	257	218
Urbanismo	145	141
Vivienda	492	431
Pendiente de Determinar	8	45
Suma	7.914	7.239