



## Nuestras propuestas

### Proteger Doñana

**L**a declaración del Parque Nacional de Doñana como espacio natural que forma parte del Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO escenificó internacionalmente la importancia y entidad de su biodiversidad y los valores naturales que posee, pero no es una garantía de su conservación. De hecho, ni ha impedido la sobrexplotación del acuífero que está afectando de manera muy negativa al humedal, ni que se haya comenzado a ejecutar el proyecto de gaseoducto en su entorno.

Creemos que ha llegado la hora de evaluar, con rigor y transparencia, la entidad de esos riesgos, de rechazar cualquier proyecto o infraestructura que pueda generarlos o agravarlos y de apostar, decididamente, no sólo por conservar y mantener, sino también por mejorar de manera sustantiva, la protección del END.

Pues bien, el compromiso que el Defensor del Pueblo Andaluz tiene con la exigencia de apostar por un desarrollo económico sostenible, que posee una especial relevancia cuando hablamos de espacios naturales, nos llevó a iniciar de oficio la [queja 16/5654](#).

El objetivo de su incoación se centró en dos cuestiones que, de manera recurrente, son objeto de debate en la comunidad científica, el movimiento ecológico, los agricultores, etc.: la situación del acuífero y la ejecución del proyecto de gaseoducto cuyo trazado discurre, en gran medida, por el Parque Natural de Doñana y su entorno y, en algunas partes, muy próximo a los límites del Parque Nacional de Doñana.

**“Se están produciendo descensos continuados, desde hace más de tres décadas, en las aguas subterráneas del área de Doñana”**

que se confirmaba que se están produciendo descensos continuados, desde hace más de tres décadas, en las aguas subterráneas del área de Doñana. Esto con la consecuencia de que hay un paulatino proceso de desecación de las lagunas.

La situación es muy preocupante y se va agravando cada vez más no siendo “... *achacable a cambios en la pluviosidad registrada en la zona*”. El origen de este hecho no es otro que la extracción intensiva de aguas subterráneas para usos agrícolas y turísticos.

Ante esta situación hemos propuesto que se mantenga una reunión con la Dirección de la Estación Biológica de Doñana y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para que se evalúe la situación en que se encuentra el acuífero y se adopten las medidas adecuadas para su protección. De todo ello se deberá dar la máxima difusión al tratarse de un espacio que es Patrimonio de la Humanidad.

La información que hemos obtenido es muy amplia y puede consultarse en nuestra página [web](#). Aquí trataremos de resumir las conclusiones que se derivan de esta actuación.

**Respecto de la situación del acuífero**, la conclusión que se saca del informe que nos envió el CSIC es

Asimismo, se ha interesado que se mantenga un encuentro además de con los citados organismos, con la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, representantes del Espacio Natural de Doñana para que se estudien posibles alternativas para atender los distintos intereses en juego sin que se ponga en riesgo el futuro de este espacio único.

**Respecto del gaseoducto**, durante la tramitación de la queja hemos podido verificar que en ninguna de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) de los cuatro tramos se habían tenido en cuenta los riesgos sísmicos que la inyección de gas podría implicar, lo que indica que la valoración del riesgo de contaminación del acuífero se realizó ignorando el efecto del citado riesgo.

Es verdad que el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), tras emitir hasta 11 informes sobre el proyecto, ha concluido dando el visto bueno a la revisión final del estudio sobre el trazo del Proyecto Marismas Occidental, pero sin cuestionar el informe del IGME es dudoso que unos informes, emitidos cuatro años después de la DIA, subsane el grave defecto en el que incurrió la DIA pues el procedimiento está diseñado para que todos los informes sectoriales se integren en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto.

En segundo lugar, aunque la Administración Estatal insiste en que los proyectos se dividieron por ser independientes en su funcionamiento, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio mantiene que es necesario, y así lo exige la

normativa comunitaria en estos casos, un completo análisis de las afecciones acumuladas y sinérgicas que podrían producirse sobre los hábitats y las especies amparadas por la Directiva de Hábitats, derivadas de la ejecución de los proyectos citados en su conjunto. Este criterio es compartido por el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales y el Defensor del Pueblo Andaluz.

Como quiera que la competencia para el otorgamiento para las declaraciones de impacto ambiental y la autorización final del proyecto correspondían a órganos de la Administración del Estado nos hemos dirigido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para trasladarle la siguiente propuesta: **“... con la información que actualmente se posee sobre los posibles riesgos que se pueden derivar de**

**la ejecución del Proyecto de Gaseoducto de Doñana, lo acontecido en el Depósito de El Castor, la forma en que se han tramitado los proyectos, tanto en lo que concierne a la DIA del proyecto Marismas Occidental, como en lo relativo a la ausencia de una evaluación conjunta que tenga en cuenta las afecciones que se pueden generar asociadas a los cuatros proyectos y, sobre todo, teniendo en cuenta los valores ambientales y la extraordinaria diversidad del Espacio Único de Doñana, que es muy necesario mantener, conservar y, en la medida de lo posible, acrecentar ante las amenazas que ha tenido, y tiene, pese a haber sido declarado Patrimonio de la Humanidad, derivadas de la actividad humana, que se debe proceder a la suspensión definitiva del Proyecto de Gaseoducto de Doñana en todos sus tramos, incluido el de Marismas Occidental”.**



## Ayudas al alquiler de vivienda. Reincidencia en los retrasos de tramitación y pago para personas vulnerables

**E**ste año 2017, por fin y tras meses y meses de larga espera y retrasos injustificables en su tramitación, se han resuelto y abonado los expedientes de ayudas al alquiler convocadas por Orden de 3 de marzo de 2015 para dicho ejercicio. Con la conclusión definitiva de estos expedientes, en este año 2017 hemos puesto fin a un número importante de quejas en las que los interesados denunciaban el excesivo retraso que afectaba a la tramitación y conclusión de estas ayudas y a los graves perjuicios que se les estaba originando, algunos de imposible o difícil reparación.

Sin embargo, en 2017, nos hemos encontrado en la misma situación con la convocatoria de estas ayudas para el ejercicio 2016. **Una vez más, las personas beneficiarias denuncian los retrasos en el pago.**

El pago de estas ayudas fuera del año natural en el que se convocan, desvirtúa el fin último para el que fueron concebidas, ya que estas ayudas están destinadas a personas con una economía precaria que no pueden afrontar por sí solas un alquiler en el mercado libre. Su fin último es contribuir al pago del arrendamiento, y a mantener éste, evitándose de esta forma que se produzca un desahucio y la correspondiente necesidad de vivienda que se crea.

Por ello, esta Institución ha promovido de oficio la queja 17/2903, en la que se ha formulado a la Secretaría General de Vivienda la siguiente **Resolución:**

**“Los retrasos en la tramitación y los pagos están causando graves perjuicios a familias con recursos limitados”**

**“Recomendación 1.-** Que se proceda a la inmediata resolución definitiva de los expedientes de ayuda al alquiler de la Convocatoria 2016 que aún se encuentran en trámite debiéndose proceder a su tramitación hasta llegar al pago y abono efectivo de las mismas, a la mayor brevedad posible y sin dilaciones indebidas.

**Recomendación 2.-** Asimismo, recomendamos que sin más dilación se den las instrucciones oportunas para que se arbitren las medidas necesarias encaminadas a la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo de tramitación de las ayudas al alquiler 2016 y el previsible aumento del mismo respecto de la convocatoria de 2017, especialmente, en aquellas Delegaciones Territoriales en las que aún

no se ha completado la remisión de la documentación a la Intervención Provincial para su fiscalización, arbitrando para ello, si fuera menester, un plan de choque hasta tanto se ultime la tramitación que culmine con el pago efectivo de las ayudas que nos ocupan a todas las personas que resulten beneficiarias definitivas, toda vez que su fin último no es otro que garantizar el derecho a la vivienda a quienes con sus propios medios no lo pueden satisfacer o mantener.”

En su respuesta, la Secretaría General de Vivienda, nos confirma que en algunas provincias se han abonado las ayudas y en otras, se está pendiente de ultimar algún trámite. En consecuencia, confiamos que en un plazo de tiempo que deberá ser muy breve se encuentre concluida definitivamente esta convocatoria de ayudas al alquiler y **que los reiterados problemas detectados no vuelvan a producirse en la convocatoria correspondiente a 2017**, aún en tramitación.



## La transición de un modelo de economía lineal a otro de economía circular no es posible si no reciclamos



**E**l Objetivo 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles, del **programa** de Naciones Unidas para el desarrollo exige tener muy claro que el modelo de economía lineal (tomar, hacer, desechar o, si se quiere, extracción, fabricación, utilización y eliminación) ha alcanzado sus límites y es incompatible con la sostenibilidad del planeta, que exige una utilización eficaz de los recursos.

Frente a ese modelo, la economía circular apuesta por alargar la vida útil de los residuos, convirtiéndolos en recursos para implantar una economía justa, social, colaborativa y sostenible.

Justamente, la Estrategia Europea 2020 pretende generar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrador, para conseguir una Europa que utilice eficazmente sus recursos y conseguir reducir la generación de residuos.

Los actores de ese cambio son los poderes públicos, las empresas y la sociedad; todos juntos tienen que asumir los distintos roles en este nuevo modelo económico que va a permitir disminuir el uso de recursos, reducir la producción de residuos y limitar el consumo de energía.

El reciclaje es uno de los tres pilares del proceso de transición hacia la economía circular, que exige que se cumplan las “tres erres”: reducir, reciclar y reutilizar.

Pues bien, en este ejercicio hemos ultimado un **estudio** realizado en colaboración con cerca de 400 ayuntamientos para conocer el grado de dotación de **puntos limpios** de los municipios andaluces, pues en 2015 todos los de más de 5.000 habitantes debían contar con esta infraestructura,

**“Los poderes públicos, las empresas y la sociedad; todos juntos tienen que asumir los distintos roles en este nuevo modelo económico que va a permitir disminuir el uso de recursos, reducir la producción de residuos y limitar el consumo de energía”**

siendo también obligatoria para los más de 2.000 habitantes a partir del año 2019, de acuerdo con el Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2018.

En segundo lugar, queríamos conocer el grado de eficacia en la **recogida de los aceites vegetales** usados de uso doméstico. El resultado de esta investigación nos lleva a concluir que es muy necesario facilitar a la ciudadanía la infraestructura necesaria para que incorpore a sus hábitos diarios el depósito, en lugares y contenedores adecuados, de los aceites vegetales de uso doméstico.

Si no cambia la situación de manera drástica, es difícil que nuestra Comunidad Autónoma pueda conseguir, en lo que concierne a este vertido, el objetivo 2020 de que, antes de ese año, la cantidad de los residuos domésticos y comerciales que se generan por esta causa dentro de la fracción reciclable de bio-residuos pueda alcanzar, como mínimo y en

conjunto, el 50% en peso, tal y como se fijó como objetivo el art. 49.2.c) del Decreto 73/2012.

La información obtenida pone de manifiesto que sólo el 26 % (116 de los municipios consultados) poseen datos sobre el porcentaje de aceite usado de uso domiciliario recogido en los contenedores distribuidos por el término municipal. Por tanto, en sentido contrario, el 64 % de los municipios (un 8,80 % no han respondido a esta cuestión) carecen de información al respecto.

Además, de esos 116 municipios, sólo 50 estarían recogiendo una cantidad de cierta entidad de aceite vegetal usado para su posterior reciclaje: en 35 municipios se recogería en torno al 26%-50% del aceite utilizado y en 15, el porcentaje es superior al 51 %.

En cuanto a la dotación de puntos limpios, resulta que sólo un 40,21 % de los municipios obligados cuentan con una reserva de suelo para destinarlo a punto limpio y sólo el 58,11 % lo tengan real y efectivamente habilitado. Ello teniendo en cuenta, además, que muy probablemente se trate, en muchos supuestos, de puntos móviles, tal y como permite la legislación actual.

La inexistencia de puntos limpios en infinidad de municipios de más de 2.000 habitantes (no poseemos datos de los de menor población) pone de manifiesto la **ausencia de un compromiso serio de muchos municipios con la recogida selectiva de residuos.**

## Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Un compromiso de las defensorías del pueblo

**T**ransparencia es posiblemente uno de los términos más utilizados en estos últimos años cuando se habla de las Administraciones públicas y se mencionan sus obligaciones y los derechos que corresponden a los ciudadanos.

La razón de ser de esta popularidad no es otra que la aprobación a nivel estatal y autonómico de sendas leyes regulando el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y la correlativa obligación de transparencia de las Administraciones públicas.

Pero ha contribuido también a la difusión de este concepto su vinculación con el concepto de gobernanza, entendida como una nueva forma de ejercer la responsabilidad pública, cuya virtualidad se asienta sobre tres pilares fundamentales: **transparencia, participación y rendición de cuentas.**



### **“Petición unánime de que el derecho de acceso a la información pública sea reconocido como un derecho fundamental”**

Pese a todo, el derecho de acceso a la información -trasunto de la transparencia- no es en absoluto un derecho novedoso o de reciente formulación, sino que el mismo aparece ya consagrado en el art. 105 de la Constitución y ha sido objeto de desarrollo normativo a través de las diferentes regulaciones de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Tampoco resulta un derecho novedoso para las Instituciones de las defensorías del pueblo, ya que ha estado desde siempre incluido en el marco de su acción tuitiva y ha sido objeto de defensa y protección siempre que se ha considerado vulnerado su ámbito legal por la actuación de alguna Administración pública.

No obstante, es evidente que la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía, han supuesto un hito en relación a este derecho, no sólo por el reforzamiento que ha supuesto la ampliación de su ámbito objetivo y subjetivo, sino también porque ha propiciado la aparición de organismos dedicados específicamente a su protección y tutela, como es el caso en Andalucía del Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

Y es, precisamente, la aparición de estas nuevas figuras de protección y el reforzamiento por Ley del derecho de acceso a la información y la correlativa obligación administrativa de transparencia, la que ha llevado a las defensorías del pueblo españolas, a convertir este tema en el objeto principal de análisis de las **XXXII Jornadas de Coordinación de los Comisionados Parlamentarios**, Estatal y Autonómicos, que fue celebrada en Galicia en octubre de 2017.

Unas jornadas en las que se ha reflexionado, en primer lugar, sobre el papel que corresponde a las Defensorías en este nuevo marco legal definido por la aparición de organismos específicos dedicados a la protección de este derecho y, en segundo lugar, sobre las virtudes y defectos de la legislación estatal y autonómica en esta materia.

La principal conclusión de dichas Jornadas ha sido la petición unánime de que el derecho de acceso a la información pública sea reconocido como un derecho fundamental y, en todo caso, como un derecho autónomo dotado de una protección jurídica efectiva y adecuada a través de medios e instrumentos rápidos, ágiles y eficaces.

Pero también han permitido las jornadas alcanzar otras conclusiones que consideramos igualmente relevantes y que hemos recogido en nuestra web y en el propio Informe Anual 2017.

**[Comunicado en la web](#)**

## Ganar presencia, proteger derechos

**D**urante 2017 hemos continuado con visitas y trabajos en escenarios especiales, como centros penitenciarios o lugares de custodia de personas, que por distintas razones está condicionadas en su ejercicio de la libertad.

El Defensor del Pueblo Andaluz trabaja junto al Defensor estatal en el marco de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) realizando visitas para analizar los mecanismos o protocolos de estos recursos en relación con determinadas prácticas de seguridad y contención cuando se producen situaciones de especial tensión, amenazas de comportamientos violentos o, incluso, actitudes autolesivas de las personas afectadas.

Este año, hemos intervenido en el Centro Penitenciario de Sevilla II, en Morón de la Frontera y en Puerto I. También realizamos una completa visita a la Unidad de Agudos para pacientes mentales ubicada en el Hospital de San Lázaro, en Sevilla.

**“El Defensor del Pueblo Andaluz trabaja junto al Defensor estatal en el marco de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) realizando visitas para analizar los mecanismos o protocolos de estos recursos en relación con determinadas prácticas de seguridad y contención”**

Junto a técnicos de la Institución estatal hemos comprobado los registros o sistemas de datos que describen el uso de estas medidas de contención mecánica y la aplicación de los protocolos o sistemas que se establecen para controlar al máximo la idoneidad de la medida y su realización con las garantías exigidas, sobre todo, acreditando la intervención de la autoridad judicial y el apoyo médico que procuren el menor impacto posible para la persona afectada.

En todo caso, el Defensor del Pueblo Andaluz continuará también desarrollando una especial atención hacia los edificios, dependencias e instalaciones que se destinan como lugares de custodia de detenidos en las **sedes de los servicios judiciales** de competencia autonómica, como ya desarrollamos en el caso de los calabozos judiciales de Málaga (queja 15/3414) y de Sevilla (queja 15/3028).



## Externalización o internalización de la acción pública. El debate que no cesa

El habitual debate sobre las ventajas y desventajas de la externalización o internalización de los servicios públicos, no sólo no ha amainado, en los últimos años, sino que se ha recrudecido como consecuencia de la situación de crisis vivida.

El incremento de la acción externalizadora en estos años de duros ajustes presupuestarios en el sector público, ha afectado, además, al empleo público, en general, y a la vinculación y condiciones de trabajo del personal de las empresas contratistas, en particular. Y, más aún, cuando tras el inicio de la recuperación económica comienza a caminar en la dirección opuesta y a reactivarse la modalidad internalizadora.

La externalización de la acción pública viene siendo cuestionada desde diversas instancias por entender que pudiera encubrir la “privatización” de determinados servicios públicos de interés general. En otros casos, la crítica pone énfasis en que tales externalizaciones conllevan un traslado de competencias al sector público instrumental en detrimento del empleo público y, más en concreto, de la función pública y del interés general.

La preocupación por los efectos que pudieran derivarse de la extensión recurrente de la actividad externalizadora de la Administración a la gestión de los servicios públicos más diversos, ha dado lugar a que esta problemática se haya abordado por distintas instituciones de control, como es el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas de Andalucía o el Tribunal de Cuentas y,

**“La prestación externalizada de servicios públicos tiene, además, una importante incidencia en relación con el personal de las empresas contratistas”**

recientemente, también por el Parlamento de Andalucía en relación con la externalización del servicio de gestión telefónica en los servicios públicos de emergencias.

En relación con la externalización de la acción pública, estas instituciones ponen de manifiesto su sujeción a límites legales y constitucionales. Dichos límites afectan, tanto a la gestión de servicios que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, como al ejercicio de potestades públicas que quedan sometidas a la garantía funcional establecida en el art. 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público. Asimismo, señalan que la Administración no dispone de plena libertad para recurrir a la externalización cuando trae causa de insuficiencias internas de personal, pues esa forma de proceder traería consecuencias inmediatas en el empleo público, en la medida que afecta a los efectivos como a las funciones que desempeñan y a los derechos (promoción, traslado, formación, etc.) de los empleados públicos.

En las intervenciones de estos órganos de control, es unánime la recomendación de que el recurso a la externalización se acuerde exclusivamente en los casos y circunstancias que razonadamente se estime imprescindible.

A este respecto, dentro de la importante tarea homologadora de diversos aspectos de la contratación pública que se ha llevado a cabo en el ámbito de la Junta de Andalucía, se constata que adolece de una regulación de un aspecto esencial en la materia, como es el de la determinación de los criterios de externalización para la prestación de los servicios públicos a los que deban sujetarse el conjunto de entidades que integran el sector público andaluz, como ya han hecho otras Comunidades Autónomas.

La prestación externalizada de servicios públicos tiene, además, una importante incidencia en relación con el personal de las empresas contratistas. En este sentido, el Tribunal de Cuentas, en sus informes de fiscalización sobre la contratación de los distintos entes que integran el sector público, llama la atención sobre el riesgo que supone la externalización de servicios, por vía de contratación administrativa, respecto a la posible conversión en personal laboral de la Administración, en virtud de sentencias judiciales, de los trabajadores de las empresas adjudicatarias de estos contratos administrativos, dadas las condiciones en que se desarrolla la actividad contratada.

A este respecto, en la Ley 3/2017, de 27 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se fijan unos límites más concretos al establecerse, en su disposición adicional vigésimo sexta, que las entidades públicas no podrán considerar como empleados públicos, ni podrán incorporar en dicha condición, a los trabajadores de las empresas