

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME AL PARLAMENTO 2012

CULTURA Y DEPORTES

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA DURANTE 2012

Este texto es una recopilación de cuestiones relativas a la materia de Cultura y Deportes que se desarrollan a lo largo del Informe Anual al Parlamento de 2012. El contenido íntegro de dicho Informe se puede consultar y descargar en nuestra [página Web](#).

Andalucía 2013

ÍNDICE

SECCIÓN PRIMERA:	5
LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ESTATUTARIOS Y CONSTITUCIONALES DE LAS PERSONAS A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	5
II.- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.	7
DERECHO A LA CULTURA. SOBRE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE CULTURA.	7
SECCIÓN SEGUNDA:	17
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS QUEJAS	17
III.- CULTURA Y DEPORTES	19
1. INTRODUCCIÓN.....	19
2. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE.....	21
2.1. <i>Cultura</i>	21
2.1.1. Derecho de acceso la cultura de las personas con discapacidad.....	21
2.1.2. Conservación del patrimonio histórico de titularidad eclesial.	23
2.1.3. Protección jurídica del patrimonio histórico.	26
2.1.4. El acceso a la información como instrumento de defensa de la cultura.....	30
2.2. <i>Deporte</i>	31
2.2.1. Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad.	31
2.2.2. Condiciones y prestaciones mínimas del seguro en actividades deportivas escolares.....	33
SECCIÓN CUARTA:	35
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS	35
II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS	37
TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS	39
VI. JUSTICIA, PRISIONES Y POLÍTICA INTERIOR.....	40
2.3. <i>Actuaciones Penitenciarias</i>	40
2.3.2. Suspendido el Programa, autonómico, de “Animación Deportiva en las prisiones andaluzas”.....	40

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

II.- LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS ANDALUCES A TENOR DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.

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 consagrando 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 resulta 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 normativo se establece 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 expedientes 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.

SECCIÓN SEGUNDA:
ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LAS
QUEJAS

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 Andaluz 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 Andaluz:

- 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:

Derecho de acceso a la cultura de las personas con discapacidad.

Conservación del patrimonio histórico de titularidad eclesial.

Protección jurídica del patrimonio histórico.

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:

Las exigencias de los clubes deportivos para otorgar la carta de libertad.

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 las personas con discapacidad que las amparen especialmente para el disfrute de los derechos que la propia Carta Magna reconoce 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 tienen 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 subtituladas 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 vengán 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 mismos 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 artesanado, 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 artesanado 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 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.

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 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.

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 participan acerca del alcance y características de la cobertura prestada.

SECCIÓN CUARTA:
QUEJAS REMITIDAS Y NO ADMITIDAS

II.- DE LAS QUEJAS RECHAZADAS Y SUS CAUSAS.

1. QUEJAS ANÓNIMAS.

2. FALTA DE COMPLETAR DATOS NECESARIOS.

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.

3. DUPLICIDAD.

4. NO IRREGULARIDAD

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.

5. JURÍDICO-PRIVADA.

6. SIN COMPETENCIA.

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.

7. SUB-IUDICE.

8. SIN INTERÉS LEGÍTIMO.

9. SIN RECURRIR PREVIAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN.

10. SIN PRETENSIÓN.

11. TRANSCURSO DE MÁS DE UN AÑO.

12. DESISTIMIENTO.

TEMAS TRATADOS EN OTRAS ÁREAS TEMÁTICAS

VI. JUSTICIA, PRISIONES Y POLÍTICA INTERIOR

2.3. Actuaciones Penitenciarias.

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 aprecia 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 competencial”.

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 dirigió 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.