

## 05. Mejorar las Normas

### Niños migrantes.

#### Mejorando los recursos de atención a Menores Extranjeros No Acompañados.

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de estos menores.

El sustancial crecimiento de la llegada de niños migrantes ha conllevado un esfuerzo muy importante por parte del Sistema de protección andaluz para crear nuevas plazas en centros residenciales. Un esfuerzo que no ha concluido ya que todas las previsiones apuntan a que el fenómeno migratorio de menores seguirá incrementándose y, por tanto, habrá que seguir generando más recursos para atender a este colectivo especialmente vulnerable.

Sería injusto no reconocer el destacado trabajo que está realizando la Administración andaluza para atender de la mejor manera posible a todos estos niños que están llegando sin referentes familiares a las costas andaluzas. Son muchos los recursos públicos destinados a esta finalidad. Es cierto que todo menor que llega a Andalucía es atendido, recibe alimentación, dispone de un techo en el que vivir y tiene sus necesidades básicas cubiertas.

Pero, por desgracia, y derivada de la propia coyuntura de la situación y de la ausencia de una adecuada planificación, lo cierto es que existen problemas en el funcionamiento de los centros de protección andaluces que atienden a los menores extranjeros tanto en los de nueva creación como en aquellos otros que ya formaban parte del sistema.

La sobreocupación de los centros, los problemas y carencias que presentan, las demandas del personal que presta servicios en los mismos, y las inquietudes de los menores que se encuentran en el recurso, han sido cuestiones conocidas directamente por nuestra defensoría. Y es que, como institución encargada de velar por los derechos, hemos supervisado la atención que se brinda a estos menores inmigrantes no acompañados. E incluso, con dicha finalidad, nos hemos desplazamos a comprobar la situación vivida en algunos de los recursos de atención a este colectivo.

“La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías”.



Uno de los centros inspeccionados ha sido “El Cobre”, recurso de titularidad pública ubicado en Algeciras (Cádiz). El análisis in situ de la atención que recibían los menores así como las deficiencias detectadas en las instalaciones nos ha llevado a dirigir una Recomendación proponiendo una serie de reformas y mejoras.

En este sentido, hemos demandado que se elabore un plan de adaptación de las instalaciones, con la previsión presupuestaria de las correspondientes inversiones, aprovechando de forma eficiente y eficaz el inmueble en que se ubica para la finalidad que determine la administración, previo estudio de las necesidades que ha de satisfacer.

Y entre tanto se encuentra solución definitiva a dicho inmueble, hemos solicitado de la administración que adopte una solución provisional para atender satisfactoriamente a los menores allí internados, bien mediante la reforma urgente de las instalaciones del centro y solución de carencias y dotaciones más necesarias, o bien arbitrando otras medidas que satisfagan de forma óptima las necesidades de los menores en acogimiento residencial.

También pedimos que cuente de forma continuada con personal con conocimientos del idioma árabe y francés, para poder relacionarse de forma natural con los menores, facilitar su formación y transmitirles adecuadamente pautas educativas. Todas nuestras propuestas han sido aceptadas por la Administración.

## Ayudas al alquiler de viviendas.

### Retrasos excesivos en las últimas 3 convocatorias de ayudas al alquiler de vivienda.

A primeros de este año 2018, hemos concluido la queja 17/2903, iniciada de oficio sobre la convocatoria correspondiente a 2016 de las ayudas al alquiler de viviendas a personas con ingresos limitados en Andalucía. Una vez más, las personas solicitantes denunciaban dilaciones excesivas en su tramitación y retrasos en el pago.

Como ya apuntamos en el Informe Anual de 2017, en el curso de la tramitación de dicha queja formulamos Recomendaciones a la Secretaría General de Vivienda a fin de que procediese a la inmediata resolución definitiva de los expedientes y de que se arbitrasen las medidas necesarias para la dotación de efectivos, considerándose ambas aceptadas por la Administración. Al cierre del ejercicio, salvo aquellas que se encontraban pendientes de la resolución del recurso interpuesto, el resto ya habían sido abonadas o estaban en vías de solución.

Paralelamente, durante todo el año 2018 nos hemos vuelto a encontrar con la misma situación por lo que respecta a la convocatoria de 2017, por lo que incoamos de oficio la queja 18/4615.

En la respuesta de la Consejería nos informaban de la situación en esos momentos de la tramitación y las causas de las dilaciones:

*“El retraso en la concesión de estas ayudas para el alquiler de vivienda a personas en situación de especial vulnerabilidad, o con ingresos limitados, se debe tanto a la complejidad del procedimiento de concurrencia competitiva, exigido por el Real Decreto 233/2013 por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda, que obliga a tramitar de forma conjunta todas las solicitudes, como a la falta de personal y medios adecuados a la gestión, A estos factores se unió de forma negativa el concurso de traslados que tuvo lugar en 2017, con los lógicos desplazamientos y nuevas incorporaciones de personal en las Delegaciones Territoriales.*

*También era pretensión de esta Consejería proceder a la publicación de la convocatoria en los primeros meses del año 2017, al amparo de la prórroga del Plan Estatal, aprobada por Real Decreto 634/2016, de 9 de diciembre. No obstante, el retraso -ajeno a esta Administración- en la firma del Convenio de colaboración con el Ministerio de Fomento para la ejecución de la prórroga, suscrito el*

“El retraso en la concesión de estas ayudas afecta a personas especialmente vulnerables”.



25 de julio de 2017, provocó que la publicación de la correspondiente convocatoria se retrasase hasta finales del mes de junio”.

No obstante nos señalaban el esfuerzo realizado para que la demora producida fuera la mínima posible y para conseguir modificar el régimen de concesión de estas subvenciones:

“En dicho sentido, esta Consejería ha aprobado recientemente la Orden de 17 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión en régimen de concurrencia no competitiva, de ayudas para el alquiler de vivienda habitual a personas en situación de especial vulnerabilidad, con ingresos limitados y a jóvenes, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que se concederán mediante el procedimiento ordinario iniciado a solicitud de la persona interesada y se tramitarán en régimen de concurrencia no competitiva, ajustándose al Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo. La motivación de establecer un procedimiento de concurrencia no competitiva no es otro que la urgente y perentoria necesidad de conceder y abonar las ayudas en el menor tiempo posible,

pues tienen como objeto atender la consecución de un derecho fundamental como es la vivienda, así como en que, teniendo en cuenta el resultado de anteriores convocatorias, es previsible que pueda atenderse a la totalidad de solicitudes presentadas que cumplan los requisitos exigidos. No obstante, se establecen criterios de priorización en la tramitación a fin de que puedan atenderse de manera preferente las solicitudes que correspondan a unidades de convivencia con menores ingresos, para lo que se clasifican en tres grupos, en función de dichos ingresos.

La experiencia de las convocatorias anteriores ha puesto de manifiesto la dificultad que han tenido las personas interesadas en la cumplimentación de formularios y en facilitar a la administración competente los datos requeridos con la adecuada precisión, lo que ha aconsejado obtener la información fundamental del solicitante, tanto documental como a través de otras plataformas

de la administración, a la iniciación del procedimiento, a fin de que sea verificada en desde un primer momento. Por otra parte, el periodo subvencionable, que se iniciara, con carácter general, el primer mes del año en el que se convoquen las ayudas, podrá alcanzar hasta 36 mensualidades, en función del mantenimiento del cumplimiento de requisitos y del crédito presupuestario disponible de la convocatoria.

Asimismo se han realizado gestiones con la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública para conseguir un refuerzo en el personal disponible, de manera que la apertura del nuevo plazo de presentación de solicitudes, no afecte la gestión de las ayudas de convocatorias anteriores.

Como quiera que a finales y primeros de 2018 estas ayudas estaban ya resueltas y pagadas o iniciándose su abono en todas las provincias andaluzas, excepto en las de Málaga y Sevilla, estamos a la espera de recibir nueva información sobre las causas de ello para emitir la resolución que proceda.

## Salud y planeamiento urbanístico.

### La necesaria evaluación del impacto en la salud de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Según la OMS, un 25 % de la carga mundial de morbilidad y el 23 % de todas las defunciones prematuras son consecuencia de factores ambientales.

El modelo de ciudad es un factor decisivo para garantizar la calidad de vida y el bienestar de la ciudadanía, tal y como pusimos de manifiesto en nuestro Informe Especial al Parlamento de Andalucía sobre Seguridad, Accesibilidad y Calidad Ambiental en los Espacios Peatonales de las Ciudades Andaluzas. De hecho, cada vez con más frecuencia vemos publicados trabajos y estudios en los que se pone de manifiesto la incidencia que el medio ambiente y el urbanismo tienen en el derecho constitucional y estatutario a la protección de la salud.

Es conocido que junto al factor biológico y genético, de un lado, y al sistema sanitario en su conjunto, de otro, los determinantes de la salud son el medio ambiente y el estilo de vida. El primero, por la incidencia que



los distintos tipos de contaminación poseen en la salud; el segundo, porque los hábitos saludables relacionados con el ejercicio, la alimentación, determinadas actividades, mejoran sensiblemente nuestra salud y expectativa de vida.

Tratándose de dos factores modificables, es evidente que unos poderes públicos y una sociedad dispuesta a utilizar los instrumentos urbanísticos y ambientales para luchar contra la contaminación y fomentar la incorporación de hábitos como los mencionados harán posible que la salud pública mejore sensiblemente.

De hecho, según la OMS, un 25 % de la carga mundial de morbilidad y el 23 % de todas las defunciones prematuras son consecuencia de factores ambientales. En lo que concierne a la región europea, los datos indican que un 20 % de la incidencia total de las enfermedades puede ser atribuida a factores ambientales, que afectan principalmente a los niños y a los grupos de población vulnerable.

Unos datos e información en torno a este problema que queda bien expuesto en la exposición de motivos la Ley 11/2013, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía (en lo sucesivo LSPA).

Justamente a estas consideraciones obedece el que se incluyera en el Capítulo V, del Título II, sobre *Las bases de la gobernanza en salud pública*, la previsión de realizar, en determinados supuestos,



una evaluación del impacto en salud, que permita valorar las influencias potenciales en ella de las políticas, programas y proyectos, en relación con los potenciales efectos en la salud de la población.

La competencia para esta evaluación de impacto en la salud corresponde a la Consejería de Salud siguiendo los requisitos y trámites establecidos en la norma, siendo preceptiva en los instrumentos de planeamiento urbanístico general y sus innovaciones y en los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a áreas urbanas socialmente desfavorecidas o que tengan especial incidencia en la salud humana.

Así las cosas, impulsamos de oficio la [queja 18/2420](#), para conocer si se está llevando a cabo la evaluación del impacto en salud en el planeamiento urbanístico por la importancia que conlleva para la ciudadanía. En la que nos dirigimos a las Consejerías de Salud y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, así como a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), para conocer si los ayuntamientos están confeccionando y enviando el documento con la valoración del impacto en la salud que deben redactar con motivo de la tramitación de los planes urbanísticos, y si la propia Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio está elaborando el informe de evaluación en salud, tal y como es preceptivo.

En primer lugar, recibimos la respuesta de Salud que señalaba que deben distinguirse dos situaciones. A saber, los instrumentos de planeamiento general y sus innovaciones que afecten a la ordenación estructural, en los que la solicitud de informe de evaluación del impacto en la salud (EIS) corresponde a las comisiones provinciales de ordenación urbanística, y los instrumentos de planeamiento general y sus innovaciones que no afecten a la ordenación estructural e instrumentos de planeamiento de desarrollo, en los que la solicitud de informe EIS la realizan los ayuntamientos.

En el primer caso, se añadía que la administración sanitaria está siempre representada en las comisiones provinciales por lo que se vigila que el EIS haya sido confeccionado paralizando el procedimiento de aprobación del planeamiento en caso contrario ya que tiene carácter preceptivo y vinculante y en el segundo caso, se informaba que también se están confeccionando por los ayuntamientos y remitiendo a la Consejería de Salud los documentos citados.

En cualquier caso, se aclara que la consejería competente en materia de urbanismo debe emitir un informe preceptivo y vinculante en el que, entre otras cuestiones, se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos por lo que, en caso de ausencia de EIS, informa negativamente hasta que se subsana dicha deficiencia.

“Según la OMS, un 25 % de la carga mundial de morbilidad y el 23 % de todas las defunciones prematuras son consecuencia de factores ambientales”.

Por último, se informaba que se está realizando una labor divulgativa de la importancia de evaluar el impacto en la salud en los instrumentos de planeamiento que se ha traducido en diversas reuniones con personal técnico de urbanismo que, además, ha participado en jornadas y conferencias al respecto.

Por su parte, la Consejería de Salud está elaborando el informe de evaluación en salud que establece como preceptivo la Ley de Salud Pública de Andalucía y se compartía nuestra preocupación sobre la conveniencia y necesidad que tienen las administraciones públicas de actuar con el objetivo de optimizar los factores modificables de salud a través, entre otros, de la generación de entornos saludables en nuestras poblaciones.

Las respuestas de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de la FAMP, en términos generales, vinieron a corroborar y confirmar los datos antes aportados por la Administración sanitaria. En conclusión, nos encontramos ante una situación positiva en la que **las consejerías afectadas y los ayuntamientos**, en el marco de sus competencias respectivas, **están elaborando con carácter general los documentos preceptivos y vigilando que la evaluación del impacto en la salud en los instrumentos de planeamiento sea una realidad en pro de la salud de nuestra ciudadanía**, cuya protección constituye un derecho constitucional y estatutario.

## Alumnos con discapacidad.

### Mejorando las normas de acceso del alumnado con discapacidad a la Formación Profesional.

La Formación Profesional constituye la enseñanza más demandada por el alumnado con algún tipo de discapacidad: las estadísticas apuntan a que solo están representadas en algo más de un uno por ciento en los estudios universitarios de Grado, y el porcentaje es aún inferior cuando se trata de estudios de Máster y Doctorado.

Sin embargo, no existe una oferta suficientemente amplia y diversa en las enseñanzas formativas para atender a la totalidad de estos alumnos. Ello conlleva a que sea necesario establecerse un procedimiento para determinar quién tiene prioridad en el acceso a las plazas escolares en caso de que la demanda supere la oferta.

La Orden de 1 de junio de 2016, modificada por la Orden de 1 de junio de 2017, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes para cursar ciclos formativos de grado medio y de grado superior y formación profesional inicial, es la norma encargada de establecer el procedimiento para dirimir quien tiene preferencia en el acceso a

la plaza. Conforme a esa Orden, las plazas se adjudican a los mejores expedientes académicos. En cambio, para quienes intenten acceder a este tipo de enseñanzas por el cupo reservado a personas con discapacidad o a deportistas de alto nivel, el procedimiento es distinto. Para estos dos colectivos el problema se resuelve mediante un sorteo público.

El sorteo público es una técnica que fue objeto de amplias críticas cuando se comenzó a utilizar en los procesos de escolarización. El fundamento de este rechazo se basaba en que la adjudicación por orden alfabético a partir de una letra al azar implicaba que tenían menos opciones de ser adjudicatario de las plazas escolares quienes tuvieran apellidos situados detrás de los más habituales. Tras varios procesos de mejora con la aplicación de variables matemáticas, ahora es un sistema plenamente aceptado.

Pero el sorteo es un sistema que tiene una finalidad concreta y definida que no es otra que dirimir las situaciones de empate. Es un criterio de desempate ante aspirantes en igualdad de condiciones.

**Desde la Institución hemos expresado nuestro rechazo a que el sistema del sorteo público sea utilizado como criterio único para la adjudicación de plazas de Formación Profesional a los alumnos con discapacidad** o de alto nivel o rendimiento deportivo, obviando el criterio del expediente académico que es utilizado para el resto del alumnado. Y ello porque tomar en consideración el esfuerzo, su rendimiento y el trabajo realizado en cursos anteriores son los criterios más objetivos que se pueden utilizar a la par que supone un reconocimiento del trabajo del alumno.

Considerando lo expuesto anteriormente, hemos dirigido una sugerencia a la Consejería de Educación para que modifique la Orden de 1 de junio de 2016, de modo que cuando no existan plazas suficientes para el alumnado que pretenda acceder a las plazas reservadas para alumnos afectados por discapacidad o deportistas de alto rendimiento o nivel, se tenga en cuenta el expediente académico de los aspirantes y no se atienda al resultado de un sorteo público.

Esta resolución ha sido aceptada y estamos realizando un seguimiento de su cumplimiento.



## iDental. Estafadores sin corazón.

### Desde la Institución, hemos solicitado información a las administraciones para ayudar a los pacientes afectados.

De entre los temas que durante 2018 han despertado el interés de esta Institución, existe uno que ha afectado especialmente nuestra sensibilidad y no es otro que el grave problema originado por el cierre de las clínicas iDental, que dejó en una difícil situación a numerosas personas, mayoritariamente en situación de precariedad económica, al quedar en suspenso tratamientos ya iniciados, paralizarse otros y comprobarse la mala praxis en muchas de las intervenciones realizadas.

**No se trata sólo de un problema de consumo, sino que estamos también ante un grave problema de salud para muchas personas.**



Preocupados por las informaciones que alertaban de la gravedad de la situación y tras recibir las primeras quejas de personas afectadas, acordamos iniciar la queja de oficio 18/3519 con objeto de conocer las actuaciones desarrolladas por las Administraciones y organismos competentes, así como para promover la búsqueda de soluciones. En concreto se solicitó informe a la Dirección General de Consumo, para conocer las actuaciones desarrolladas por este servicio en relación con la devolución de los préstamos solicitados por los pacientes a diversas entidades para financiar los tratamientos prescritos y no ejecutados; a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud, para conocer las inspecciones y controles realizadas a las clínicas de iDental y el resultado de las mismas; y al Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas, para conocer su posición en esta asunto y trasladarle la posibilidad de ofrecer los servicios de sus colegiados para realizar los informes periciales que precisaban los pacientes afectados.

En paralelo a la recepción de los informes interesados fuimos conociendo las actuaciones realizadas desde distintos organismos judiciales y que han concluido en la **instrucción de un proceso penal por parte de la Audiencia Nacional**, dada la trascendencia del problema al afectar a numerosas personas repartidas por todo el territorio nacional. Estas actuaciones judiciales se encuentran en una fase de investigación muy avanzada y han dado lugar a la adopción de medidas muy significativas, incluida la detención de los principales implicados en esta trama.

Hemos considerado que la actuación judicial no impide que esta Institución despliegue su actuación supervisora respecto de las actuaciones desarrolladas por la Administración de consumo para **garantizar los derechos de los clientes de iDental en relación con las empresas que financiaron unos tratamientos que, en muchos casos, no se llevaron a efecto o fueron incompletos o defectuosos.**

A tal fin, hemos proseguido con la tramitación de todas aquellas quejas que, a título individual, nos han ido trasladando diversas personas afectadas por este problema, con el objetivo de velar porque desde la Administración de consumo se adopten todas las medidas a su alcance para **conseguir que las entidades prestamistas paralicen el cobro de los préstamos en casos de tratamientos no efectuados y devuelvan las cantidades cobradas cuando dichos tratamientos no se realizaron en su totalidad o se efectuaron de forma defectuosa.**

Sobre este aspecto, la Audiencia Nacional ha adoptado medidas cautelares dirigidas a evitar que las entidades prestamistas sigan requiriendo el pago de los préstamos a los afectados y prohibiendo la inclusión de los deudores de estos préstamos en los archivos de morosos. De confirmarse, nos parece una decisión muy acertada y oportuna que servirá para, cuando menos, paliar en algo el drama que están padeciendo muchas de las personas afectadas por esta estafa inculcable.

También hemos proseguido nuestras actuaciones con la Consejería de salud para **garantizar el derecho de los pacientes a acceder a sus historias clínicas.** Cuestión que resulta vital para el ejercicio de acciones judiciales y en el ámbito del consumo y, desde una perspectiva de salud, para que los pacientes puedan conocer la realidad de los tratamientos que les fueron efectuados en las clínicas de iDental y poder así tomar las decisiones necesarias para restaurar su salud bucodental.

“iDental dejó en una difícil situación a numerosas personas, mayoritariamente en situación de precariedad económica, al quedar en suspenso tratamientos ya iniciados, paralizarse otros y comprobarse la mala praxis en muchas de las intervenciones realizadas”.

En opinión de esta Institución, y sin perjuicio de las conclusiones que puedan deducirse de las actuaciones judiciales en curso, si algo ha quedado claro con este asunto es la **urgente necesidad de que las Administraciones establezcan nuevos protocolos de control y seguimiento de los establecimientos que ofrecen servicios sanitarios**, a fin de garantizar que no incurren en mala praxis, ni realizan prácticas indebidas en perjuicio de las personas consumidoras.

**Nos preocupan especialmente aquellos ámbitos sanitarios que actualmente no están incluidos dentro de la cartera de servicios que oferta el sistema público de salud** y son, por tanto, objeto de especial interés para aquellas empresas privadas que operan en el sector sanitario y compiten abiertamente por ganar cuotas de mercado, utilizando en ocasiones prácticas comerciales especialmente agresivas y poco respetuosas de los derechos de sus posibles clientes. Nos referimos en particular al sector de la atención bucodental; el sector de la atención oftalmológica; y el sector de la cirugía estética. En estos ámbitos creemos que **es necesario extremar la vigilancia para salvaguardar los derechos de los pacientes** y evitar que puedan repetirse situaciones de tanta gravedad como las ocurridas en relación a las clínicas de iDental.

En su publicidad, específicamente dirigida a captar clientes entre aquellos colectivos que por su precariedad económica no pueden acceder a los servicios que ofrecen otros profesionales de la odontología, se anunciaban como *"dentistas con corazón"*, la realidad nos ha demostrado que no eran sino unos *"estafadores sin corazón"*.

## Carta transporte colectivo.

### Impulsamos la redacción de la carta de derechos de las personas usuarias de transportes colectivos de viajeros.

Los transportes públicos colectivos son un medio imprescindible para facilitar la movilidad de las personas en sus desplazamientos urbanos e interurbanos: son unas infraestructuras determinantes para el desarrollo económico de los territorios, al mismo tiempo que prestan un servicio esencial a la ciudadanía al facilitar sus desplazamientos por motivos familiares, sociales, económicos, etc.

Esta consideración como servicio de interés general para la ciudadanía exige, por parte de los poderes públicos, que se afronte el compromiso de garantizar unos servicios que respondan a las actuales demandas y estándares de calidad, seguridad, accesibilidad, eficiencia y eficacia.

La protección de los derechos de las personas en relación con los transportes colectivos no cuenta con un texto normativo que permita la fácil identificación de los derechos de las personas usuarias. Esto con independencia de que sí existan algunas guías que recogen algunos de estos derechos,

aunque en la mayoría de los casos no de una manera sistemática y sin que mencionen las normas que habilitan su protección.

De hecho, la identificación de las normas protectoras de las personas usuarias hay que hacerla, caso por caso, acudiendo a la legislación de protección de los derechos del consumidor y a la legislación de transportes, pero realizando habitualmente una labor interpretativa que dificulta la concreción de las garantías inherentes al reconocimiento de los derechos en este ámbito.

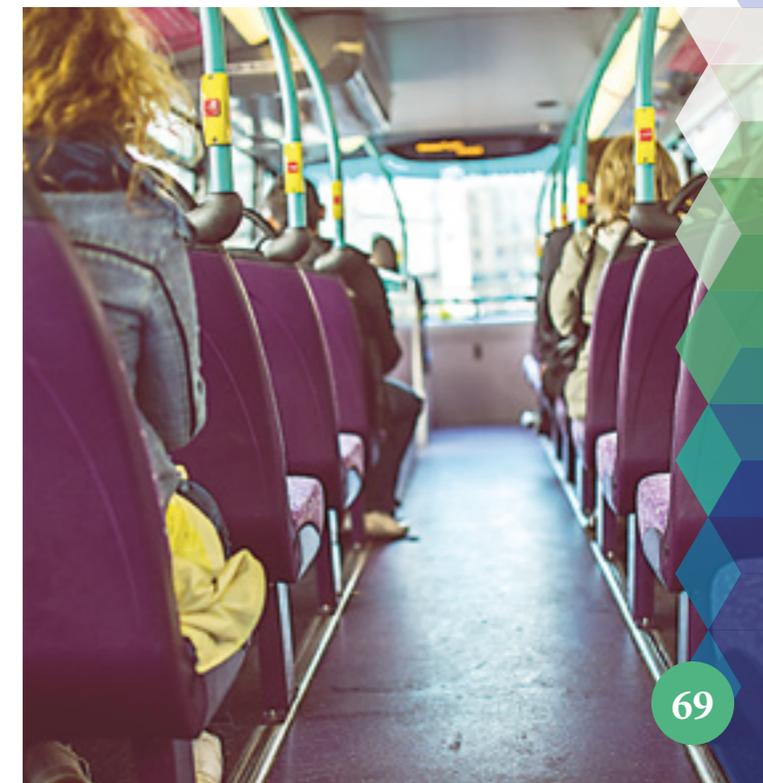
A diferencia de ello, en lo que concierne a los "servicios de transporte público de viajeros y viajeras en automóviles de turismo", el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo (BOJA núm. 49, de 12-Marzo-2012), sí contempla «Sin perjuicio de los derechos reconocidos con carácter general por la normativa vigente», los derechos de las personas usuarias del servicio de taxi (art. 55).

Sin embargo, en relación con los transportes colectivos, no contamos, salvo lo dispuesto en algunas ordenanzas, con una legislación normativa que contemple específicamente estos derechos.

La Ley 16/1987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE núm. 182, de 31-Julio-1987), preveía, en su art. 40, la aprobación de un catálogo de los derechos y deberes de los usuarios, sin que tal previsión se haya llevado a efecto.

Por su parte, la Disposición Adicional Séptima de la Ley 2/2003, de 12 de Mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía (BOJA núm. 99, de 27-Mayo-2003), prevé también la elaboración de una "carta de derechos y obligaciones de usuarios del transporte público de viajeros", sin que, tampoco, esta previsión se haya llevado a cabo.

La mencionada ley andaluza establece, en su art. 3, la finalidad y los principios de la actuación pública en este ámbito, debiendo promover las Administraciones Públicas la adecuada satisfacción de las necesidades de transportes de los ciudadanos en Andalucía «en condiciones idóneas de equidad social, solidaridad territorial, seguridad y accesibilidad de las personas con movilidad reducida».



De acuerdo con todo ello, **consideramos imprescindible que se apruebe la elaboración de la Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias del transporte público de viajeros.**

Creemos que esta Carta, sobre todo si se afronta su redacción detallada a través de una norma y, por tanto, vinculante jurídicamente, será de extraordinaria relevancia para garantizar la seguridad jurídica y la protección de los derechos de la ciudadanía en este ámbito al tiempo que, también, será muy útil para que las personas usuarias de los transportes asuman sus obligaciones, lo que redundará en una mayor calidad de este servicio de interés general.

Por todo ello, en el marco de una actuación de oficio ([queja 17/4537](#)) nos hemos dirigido a la Consejería de Fomento y Vivienda formulándole una **recomendación** para que, "de acuerdo con el principio de participación contemplado en la citada Ley 2/2003, de 12 de Mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía, y lo dispuesto en la mencionada Disposición Adicional, de común acuerdo entre las empresas operadoras y las entidades representativas de los consumidores y usuarios, a la mayor brevedad posible, se adopten las medidas necesarias para proceder a la elaboración de la citada Carta, que debe tener naturaleza jurídica vinculante para las Administraciones Públicas y la Ciudadanía".

**“Es imprescindible la elaboración de la Carta de Derechos y Obligaciones de las personas usuarias del transporte público de viajeros”.**

De la primera respuesta que nos remitió la Consejería de Fomento y Vivienda se desprendía que existe voluntad para que nuestra Comunidad Autónoma cuente con una Carta de Derechos y Obligaciones de las Personas Usuarias de los Transportes Públicos de Viajeros de Titularidad de la Junta de Andalucía, informándonos que llevaban trabajando en la confección de esta norma desde hacía 10 meses y que se estaba siguiendo el iter procedimental de obligado cumplimiento.

Valorando positivamente esta situación, trasladamos a la Consejería una **Sugerencia** sobre el texto que nos había remitido, a la que nos respondió que, acogiéndose a lo sugerido por esta Institución, se había modificado el artículo 2.1 del Proyecto de Decreto, citando expresamente que será de aplicación a los transportes metropolitanos. Por otra parte, se explicaban las razones por las que no procedía la incorporación de los Servicios Urbanos por resultar contraria al reparto competencial que diseña el artículo 4 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo. También se aceptaba nuestra Sugerencia en cuanto a la mención expresa al derecho sancionador, añadiendo un apartado 3 del artículo 21 del Proyecto de Ley que se ocupa de las reclamaciones de los viajeros.

En definitiva, entendimos que esta respuesta suponía la aceptación substancial de nuestras Resoluciones en esta actuación de oficio por lo que hemos procedido a su cierre.

## Dependencias judiciales.

### Repasamos las condiciones de los espacios de custodia de las policías locales.

Dentro de la normativa reguladora de la Policía Local, y en concreto sobre medios técnicos de vigilancia de las dependencias policiales, anunciamos en la memoria anterior la actuación de oficio seguida en la [queja 17/5085](#). Tras la investigación desplegada ante las jefaturas de las capitales de provincia andaluzas, nos posicionamos mediante una resolución que, en estas fechas, está siendo analizada y respondida desde todos los municipios implicados. El Defensor expresó:

*“Debemos resumir que los responsables de los servicios policiales de los Ayuntamientos capitalinos de Andalucía manifiestan que no existen formalmente Depósitos Municipales de Detenidos, en los términos recogidos en la Ley 7/85, de 2 de Abril, de Bases de Régimen Local. Apenas aluden a concretas dependencias para custodiar en tiempo breve a personas, en tanto en cuanto se puedan practicar algunas diligencias y proceder a la puesta a disposición de la autoridad judicial o, en su caso, de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Estas actuaciones de custodia se consideran incidentales y no tienen asignados unos espacios específicos, por lo que se considera que las pautas o instrucciones para definir las prácticas policiales en estos escenarios, como la aludida Instrucción 12/2015, no resulta aplicable.*

*Del mismo modo, tampoco hemos recogido un uso de las previsiones que se incluyen en el Acuerdo marco elaborado entre el Ministerio del Interior y la FEMP para definir las intervenciones de la Policía Local bajo la condición de policía judicial. Este modelo generalista y unificador no ha sido acogido para su aprovechamiento por las autoridades municipales, aunque sí nos han relatado algún convenio o protocolo singular con el Cuerpo Nacional de Policía para asuntos de coordinación técnica policial.*

*Por último, en cuanto a la existencia de dispositivos de cámaras de video-vigilancia, su empleo, siguiendo las pautas de la citada Instrucción 12/2015, no se ha recogido por*



entender que forma parte de medidas que se adoptan en relación con el régimen de uso de las dependencias de detención que no están calificadas como tales por la autoridades locales respecto de sus instalaciones propias. Las condiciones de control y uso se ciñen a las medidas fijadas por la autoridad gubernativa y por la normativa de la Agencia Española de Protección de Datos.

A modo de conclusión tras el estudio desarrollado, nos encontramos ante un escenario acreedor de iniciativas de coordinación y de definición de criterios de actuación policial entre los cuerpos municipales de Andalucía. Esos sistemas están bien avanzados en los precedentes y modelos de gestión elaborados desde un nivel estatal y pueden extenderse con las aportaciones de los responsables de los cuerpos de dependencia autonómica y, desde luego, municipal. En este escenario local, debe ser la Comunidad Autónoma la que despliegue sus iniciativas de coordinación e impulso para la mejora técnica y funcional de las Policías Locales de Andalucía”.

## Enfermería.

### La prescripción enfermera andaluza a una década de su vigencia.

El hoy vigente texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios clasifica los medicamentos en dos categorías según sus condiciones de prescripción y dispensación: medicamentos sujetos a prescripción médica y no sujetos a tal prescripción (artículo 19.1).

Esta distinción ya estaba recogida, lógicamente, en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, refundida por el Real Decreto Legislativo 1/2015 que, sin embargo, no contempló la participación de profesionales sanitarios distintos a los médicos y odontólogos en la prescripción de medicamentos y productos sanitarios, hasta la reforma operada en la primera por la Ley 28/2009, de 30 de diciembre.

A partir de ese momento, se facultó a los enfermeros, de forma autónoma, para indicar, usar y autorizar la dispensación, tanto de los medicamentos no sujetos a prescripción médica como de los productos sanitarios relacionados con su ejercicio profesional, así como para prescribir de forma colaborativa medicamentos sujetos a prescripción médica, de acuerdo con determinados requisitos, condiciones o protocolos.

Del mismo modo que la receta médica y la orden de dispensación hospitalaria son los documentos que garantizan que el medicamento sujeto a prescripción médica cuenta con la misma, se nominó como “orden de dispensación” al instrumento para la llamada prescripción enfermera (artículo 77.1 Ley 29/2006 y 79.1 Real Decreto Legislativo 1/2015).

La prescripción enfermera fue implantada de inmediato en la Comunidad Autónoma andaluza, que la reguló por el Decreto 307/2009, de 21 de julio, que, además, contempló tanto la emisión en soporte papel como la informática o electrónica, para la que llamó “orden enfermera”, igualándola en este aspecto con las posibilidades establecidas para la receta médica.

El Decreto andaluz sufrió algunos avatares iniciales, al ser judicialmente recurrido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas, por la Confederación empresarial de oficinas de farmacia de Andalucía, por la Asociación Nacional Empresarial de la industria farmacéutica, Farmaindustria, así como por la Sociedad Española de farmacia Comunitaria. El fundamento argüido fue el de suponer la ampliación por vía reglamentaria de las facultades profesionales que el ordenamiento jurídico español atribuye a los diplomados en enfermería, con correlativa afectación de las competencias propias de otros colectivos profesionales sanitarios y condujo a la suspensión cautelar del Decreto por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, aunque en todos los casos el fallo fue desestimatorio.

No obstante, desde su reconocimiento en el año 2009, la prescripción enfermera estaba supeditada a un acto habilitante o requisito previo: el de la fijación por el Gobierno de los criterios generales, requisitos específicos y procedimientos para la acreditación de dichos profesionales sanitarios.

En concreto, la Ley habilitó al Gobierno para regular la actuación de los enfermeros en materia de indicación, uso y autorización de la dispensación de medicamentos y de los productos sanitarios, con algunas distinciones y requisitos, según se tratara de medicamentos sujetos o no sujetos a prescripción médica.

Si los correspondientes medicamentos de uso humano no están sujetos a prescripción médica, se habilita a los enfermeros para realizar dicha actividad “de forma autónoma” mediante la correspondiente orden de dispensación, y siempre que estén “relacionados con su ejercicio profesional”.

En el caso de los medicamentos sujetos a prescripción médica, se habilita al Gobierno para la regulación reglamentaria de las actuaciones profesionales de los enfermeros.

Como nota común, se preveía que fuera el “Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con la participación de las organizaciones colegiales correspondientes”, el competente para acreditar a los enfermeros, con efectos en todo el Estado.

“En el caso de los medicamentos sujetos a prescripción médica, se habilita al Gobierno para la regulación reglamentaria de las actuaciones profesionales de los enfermeros”.

Este cometido no fue abordado hasta el año 2015, a través del Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros. Norma que incorporó las bases del sistema de acreditación de los enfermeros, tanto de los responsables de cuidados generales como de los responsables de cuidados especializados.

Sin embargo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estimó que el referido Real Decreto estatal y el artículo 79.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, normativa básica habilitante del anterior, no respetaba el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, resultante del artículo 149.1.16 CE y del artículo 55 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en relación con el art. 42.2.2º de la norma estatutaria, en la medida en que reserva al Estado la competencia de acreditación de los enfermeros, invadiendo una competencia ejecutiva autonómica, así como completa la regulación íntegra del procedimiento de acreditación, cercenando la competencia de desarrollo de la normativa básica por la Comunidad Autónoma. Por esta razón, conforme a los artículos 61 y 63 LOTC, acordó promover conflicto positivo de competencia contra diversos preceptos del Real Decreto 954/2015, así como al amparo del artículo 67 LOTC, frente al artículo 79.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, al tratarse de la norma legal que habilita la competencia controvertida.

El dilema no ha sido dilucidado hasta el 5 de julio de 2018, en que el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia número 76/2018, por la que estimando parcialmente el conflicto planteado, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del último párrafo del artículo 79.1 del Real Decreto Legislativo 1/2015, así como la de determinados preceptos del Real Decreto 954/2015, en el sentido de que,

*"reconocida expresamente la competencia estatal para disciplinar normativamente los requisitos y condiciones aplicables a este procedimiento de habilitación profesional, debe reconocerse asimismo que el otorgamiento de la acreditación, en cuanto actuación de naturaleza ejecutiva que se limita a certificar el cumplimiento de los mencionados requisitos, forma parte de la competencia autonómica contemplada en el art. 55 de su Estatuto de Autonomía".*

La Sentencia ha desembocado en la reforma del Real Decreto 954/2015, mediante el Real Decreto 1302/2018, de 22 de octubre, en vigor desde el día 24 del mismo mes y año, devolviendo la seguridad jurídica a la profesión de enfermería en sus actuaciones diarias.

## Prestación económica y discapacidad.

### La prestación económica de asistencia personal: Independencia vital para las personas dependientes.

La previsión de regulación aún deberá salvar algunos obstáculos antes de ver la luz y, sobre todo, antes de poder consagrar un contenido que resulte satisfactorio y que responda a las verdaderas necesidades de las personas potencialmente beneficiarias de esta prestación

La conocida como Ley de Dependencia, que regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, contempla entre las prestaciones del Sistema la prestación económica que denomina de asistencia personal.

En cuanto a lo que deba entenderse por "asistencia personal", la propia Ley la define en el artículo 2.7, como el "servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal".

La importancia de promover y potenciar la autonomía personal y de fomentar la independencia de una persona limitada para realizar las actividades básicas de su vida diaria, en mayor o menor grado, tiene su fundamento en los principios inspiradores de la Ley, así como en sus objetivos, entre los que se incluye el de promocionar las condiciones precisas para que los titulares de derechos puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible, en su medio habitual y por "todo el tiempo que deseen y sea posible".

La colaboración del asistente personal en este cometido, se posibilita mediante el reconocimiento a la persona dependiente de una prestación económica, cuyo objetivo es el de contribuir a que ésta pueda contratar los servicios de tal asistencia personal, "durante un número de horas".



**E**n cualquier caso, el aspecto verdaderamente relevante de esta prestación económica destinada a sufragar en parte los gastos del servicio contratado, es el de su virtualidad para cumplir el objetivo marcado, es decir, hasta dónde alcanza la contribución a la contratación de la asistencia personal que pretende.

**L**as cuantías vigentes van desde los setecientos euros del grado III o de gran dependencia, hasta los trescientos que supone para los dependientes moderados, grado I, que, sin embargo, deben modularse conforme a la capacidad económica del beneficiario y a otros aspectos que, en definitiva, actúan menguando el importe prefijado.

**S**obre este cuestionamiento, hemos de llegar a la conclusión de que el verdadero tropiezo que encuentra la prescripción de la prestación económica de asistencia personal, no es el de la resistencia de la Administración, sino, antes al contrario, la de las personas llamadas a beneficiarse de la misma, que debido a la modestia de su cuantía ven vedada la opción de contar con esta contribución económica pública a la cobertura del coste de un servicio que, de otro modo, elegirían por su gran utilidad, al permitirles vivir con mayor libertad y seguridad.



**E**sta aspiración ha venido siendo objeto de nuestras actuaciones hasta el año 2018, conscientes de que la prestación económica de asistencia personal ofrece importantes ventajas para las personas en situación de dependencia que pueden desarrollar una vida activa.

**E**n esta Defensoría hemos conocido algún caso de dependientes que para alcanzar esta mayor libertad, han intentado valerse de la persona auxiliar de ayuda a domicilio, como si de un asistente personal se tratara, manifestando su deseo y aspiración de que alguien les acompañara a hacer alguna gestión burocrática, a dar un paseo en coche o incluso a la playa.

**D**esde la Dirección General de Personas con Discapacidad y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, a la que se trasladó esta cuestión con carácter general, se reconoció el atractivo que supondría esta prestación, fundamentalmente para personas discapacitadas en situación de dependencia, la escasez de las reconocidas a nivel nacional hasta la fecha y la necesidad de su implantación, particularmente en nuestra Comunidad Autónoma, una vez aprobada y vigente la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, que reconoce el derecho de éstas a la asistencia personal y prevé la garantía de este derecho mediante la regulación de "las condiciones autonómicas de acceso a la prestación de asistencia personal" regulada en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (artículo 38).

**E**n lo que se refiere a la citada regulación autonómica, es importante recordar que, aunque el Decreto por el que se regula la prestación económica de asistencia personal del Sistema de Atención a la Dependencia, constituye una iniciativa incluida entre las previsiones del Plan Anual Normativo de 2018 (Acuerdo de 27 de marzo de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el 2018, publicado en el BOJA número 65 de 5 de abril de 2018), lo cierto es que finalmente no alcanzó su consecución en el pasado ejercicio.

**L**a previsión de regulación aún deberá salvar algunos obstáculos antes de ver la luz y, sobre todo, antes de poder consagrar un contenido que resulte satisfactorio y que responda a las verdaderas necesidades de las personas potencialmente beneficiarias de esta prestación.

**E**n el camino estamos, así que caminemos por la senda que nos conduzca finalmente a ello.

**“El asistente personal colabora en las tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia para potenciar su autonomía”.**